

# SIDIBlog<sup>quaderni di</sup>

il blog della Società italiana di Diritto internazionale  
e di Diritto dell'Unione europea

Volume 11 • 2024

ISSN 2465-0927

Diritto e nuove tecnologie •  
Tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile •  
*Gender Rights*: questioni di metodo e di merito •  
Giustizia penale internazionale • Protocollo Italia-Albania •  
Sfide recenti nell'azione dell'Unione europea

editoriale scientifica



DIRETTORE RESPONSABILE  
PASQUALE DE SENA (UNIVERSITÀ DI PALERMO)

CONSIGLIO SCIENTIFICO  
GIOVANNA ADINOLFI (UNIVERSITÀ DI MILANO STATALE)  
MAURIZIO ARCARI (UNIVERSITÀ DI MILANO BICOCCA)  
MARIANO AZNAR GÓMEZ (UNIVERSITAT JAUME I DI CASTELLÓN)  
FRANCESCO BESTAGNO (UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE)  
MARINA CASTELLANETA (UNIVERSITÀ DI BARI ALDO MORO)  
EMANUEL CASTELLARIN (UNIVERSITÀ DI STRASBURGO)  
GIUSEPPE CATALDI (UNIVERSITÀ DI NAPOLI L'ORIENTALE)  
ANGELA DI STASI (UNIVERSITÀ DI SALERNO)  
SERENA FORLATI (UNIVERSITÀ DI FERRARA)  
MARCO GESTRI (UNIVERSITÀ DI MODENA E REGGIO EMILIA)  
LORENZO GRADONI (UNIVERSITÀ DI LUSSEMBURGO)  
ALESSANDRA GIANELLI (UNIVERSITÀ DI ROMA SAPIENZA)  
EDOARDO GREPPI (UNIVERSITÀ DI TORINO)  
PETER HILPOLD (UNIVERSITÀ DI INNSBRUCK)  
IVAN INGRAVALLO (UNIVERSITÀ DI BARI ALDO MORO)  
FRANCESCO MUNARI (UNIVERSITÀ DI GENOVA)  
GIUSEPPE NESI (UNIVERSITÀ DI TRENTO)  
PAOLO PALCHETTI (UNIVERSITÀ PARIS I)  
GIUSEPPE PALMISANO (UNIVERSITÀ DI ROMA TRE)  
MARCO PEDRAZZI (UNIVERSITÀ DI MILANO STATALE)  
LAURA PINESCHI (UNIVERSITÀ DI PARMA)  
RICCARDO PISILLO MAZZESCHI (UNIVERSITÀ DI SIENA)  
CESARE PITTEA (UNIVERSITÀ DI MILANO STATALE)  
PIETRO PUSTORINO (LUISS GUIDO CARLI)  
ILARIA QUEIROLO (UNIVERSITÀ DI GENOVA)  
MARCO ROSCINI (UNIVERSITÀ DI WESTMINSTER)  
LUCIA SERENA ROSSI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
GIULIA ROSSOLILLO (UNIVERSITÀ DI PAVIA)  
CARLO SANTULLI (UNIVERSITÀ PARIS II)  
ROSARIO SAPIENZA (UNIVERSITÀ DI CATANIA)  
MASSIMO STARITA (UNIVERSITÀ DI PALERMO)  
ANTONELLO TANCREDI (UNIVERSITÀ DI MILANO BICOCCA)  
ATTILA TANZI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
SELINE TREVISANUT (UNIVERSITÀ DI UTRECHT)  
INGO VENTZKE (AMSTERDAM CENTER FOR INTERNATIONAL LAW)  
ILARIA VIARENGO (UNIVERSITÀ DI MILANO STATALE)  
FRANCESCA CLARA VILLATA (UNIVERSITÀ DI MILANO STATALE)  
SALVATORE ZAPPALÀ (UNIVERSITÀ DI CATANIA)

REDAZIONE  
LORENZO ACCONCIAMESSA (UNIVERSITÀ DI PALERMO)  
CATERINA BENINI (UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE)  
GIACOMO BIAGIONI (UNIVERSITÀ DI CAGLIARI)  
GIUSEPPE BIANCO (BANCA D'ITALIA)  
MARTINA BUSCEMI (UNIVERSITÀ DI MILANO STATALE)  
FEDERICO CASOLARI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
FRANCESCO COSTAMAGNA (UNIVERSITÀ DI TORINO)  
FILIPPO CROCI (UNIVERSITÀ DI MILANO STATALE)  
ORNELLA FERACI (UNIVERSITÀ DI SIENA)  
MAURO GATTI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
GIOVANNA GILLERI (ISTITUTO NAZIONALE DI OCEANOGRAFIA E DI GEOFISICA SPERIMENTALE)  
DONATO GRECO (UNIVERSITÀ FEDERICO II DI NAPOLI)  
LORENZO GROSSIO (UNIVERSITÀ DI TORINO)  
NICOLE LAZZERINI (UNIVERSITÀ DI FIRENZE)  
OLIVIA LOPES PEGNA (UNIVERSITÀ DI FIRENZE)  
DANIELE MANDRIOLI (UNIVERSITÀ DI MILANO STATALE)  
DIEGO MAURI (UNIVERSITÀ DI PALERMO)  
ALICE OLLINO (UNIVERSITÀ DI MILANO BICOCCA)  
GIUSEPPE PASCALE (UNIVERSITÀ DI TRIESTE)  
LUCA PASQUET (UNIVERSITÀ DI UTRECHT)  
FRANCESCO PESCE (UNIVERSITÀ DI GENOVA)  
ALICE RICCARDI (UNIVERSITÀ DI ROMA TRE)  
EDOARDO ALBERTO ROSSI (UNIVERSITÀ DI URBINO)  
PIERFRANCESCO ROSSI (UNIVERSITÀ DI TERAMO)  
SILVIA SOLIDORO (UNIVERSITÀ DEL SALENTO)  
ANDREA SPAGNOLO (UNIVERSITÀ DI TORINO)  
FRANCESCA TAMMONE (UNIVERSITÀ MAGNA GRAECIA DI CATANZARO)  
ENZAMARIA TRAMONTANA (UNIVERSITÀ DI PALERMO)

SUSANNA VILLANI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
DANIELA VITIELLO (UNIVERSITÀ DELLA TUSCIA)  
GIOVANNI ZARRA (UNIVERSITÀ DI NAPOLI FEDERICO II)  
NICCOLÒ ZUGLIANI (UNIVERSITÀ BOCCONI)

#### REFEREES

DANIELE AMOROSO (UNIVERSITÀ DI CAGLIARI)  
GABRIELE ASTA (UNIVERSITÀ CA' FOSCARI DI VENEZIA)  
GIULIO BARTOLINI (UNIVERSITÀ DI ROMA TRE)  
ANGELICA BONFANTI (UNIVERSITÀ DI MILANO STATALE)  
LUDOVICA CHIUSI CURZI (UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)  
GIANLUCA CONTALDI (UNIVERSITÀ DI MACERATA)  
LUIGI CREMA (UNIVERSITÀ DI MILANO STATALE)  
GABRIELE DELLA MORTE (UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE)  
SARA DE VIDO (UNIVERSITÀ CA' FOSCARI DI VENEZIA)  
SAVERIO DI BENEDETTO (UNIVERSITÀ DEL SALENTO)  
MARCELLA FERRI (UNIVERSITÀ DI FIRENZE)  
CATERINA FRATEA (UNIVERSITÀ DI VERONA)  
FRANCESCA IPPOLITO (UNIVERSITÀ DI CAGLIARI)  
BERNARDO MAGESTE CASTELAR CAMPOS (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO BICOCCA)  
LAURA MAGI (UNIVERSITÀ DI FIRENZE)  
FRANCESCA MAOLI (UNIVERSITÀ DI GENOVA)  
LUIGI MARI (UNIVERSITÀ DI URBINO)  
RACHELE MARCONI (SCUOLA SUPERIORE SANT'ANNA DI PISA)  
ALBERTO MIGLIO (UNIVERSITÀ DI TORINO)  
CINZIA PERRARO (UNIVERSITÀ DI BERGAMO)  
DEBORAH RUSSO (UNIVERSITÀ DI FIRENZE)

#### COMITATO EDITORIALE EDIZIONE 2024

LORENZO ACCONCIAMESSA  
MAURO GATTI  
GIOVANNA GILLERI  
DONATO GRECO  
LORENZO GROSSIO  
DANIELE MANDRIOLI  
DIEGO MAURI  
FRANCESCA TAMMONE

#### GRUPPO DI COORDINAMENTO EDIZIONE 2024

EDOARDO ALBERTO ROSSI  
FRANCESCA TAMMONE  
SUSANNA VILLANI  
NICCOLÒ ZUGLIANI



# Quaderni di SIDIBlog 2024

Introduzione 3

## **SEZIONE I**

### **DIRITTO E NUOVE TECNOLOGIE**

ALICE CIVITELLA

I *Decision Support Systems* nel diritto internazionale umanitario. Riflessioni critiche a partire dal conflitto israelo-palestinese 9

ALESSANDRO STIANO

Crittografia e accesso alle comunicazioni digitali: considerazioni alla luce di una recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 31

GIANPAOLO MARIA RUOTOLO

Nell'anno delle elezioni hanno tutti ragione. Alcune considerazioni sul ruolo del diritto internazionale e dell'UE nel contrasto alla disinformazione 41

DAVIDE VAIRA

La disinformazione online come minaccia ibrida e gli strumenti utili per contrastarla nel panorama europeo. Alcune considerazioni alla luce dell'annullamento delle elezioni in Romania 54

GIULIO MONGA

Profili internazionalprivatistici del Data Act: tra continuità 'unilateralista' e residui di 'bilateralismo' 78

## **SEZIONE II**

### **TUTELA DELL'AMBIENTE E SVILUPPO SOSTENIBILE**

VERONICA BOTTICELLI

Soft Commitments for Hard Problems: The (Unfinished) Quest for Intergenerational Justice and the Normative Struggle to Protect the Rights of Future Generations 94

ANDREA LONGO

Passing the baton: systemic interpretation of climate change obligations before international courts and tribunals 123

GIORGIA PANE

Casi climatici ed extraterritorialità: quali prospettive d'integrazione fra diritto internazionale dell'ambiente e diritto internazionale dei diritti umani? 145

ROBERTA GRECO

La direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità: quale portata extra UE? 168

### **SEZIONE III**

#### ***GENDER RIGHTS*: QUESTIONI DI METODO E DI MERITO**

GIOVANNA GILLERI

Abituarsi ad altro (e all'altro): i diritti umani e il metodo queer femminista 187

SARA DE VIDO

Del *gender apartheid* quale crimine internazionale e dei rimedi contro la violenza sistematica ed istituzionale nei confronti delle donne afgane 207

CURZIO FOSSATI

Il riconoscimento della modifica dell'identità di genere tra gli Stati membri dell'Unione europea: il caso *Mirin* 232

### **SEZIONE IV**

#### **GIUSTIZIA PENALE INTERNAZIONALE**

ANNA ORIOLO

The right to food, crimes and justice: the 'deliberate' starvation of the Palestinian people and the international courts as the 'conscience of humanity' 250

GIAMPAOLO GUIZZARDI RIGHETTI

In *absentia*: of justice and truth. Observations on the *Regeni* ruling of the Italian Constitutional Court and the procedural conditions for trials concerning international crimes 275

### **SEZIONE V**

#### **PROFILI CRITICI DEL PROTOCOLLO ITALIA-ALBANIA**

GABRIELLA CARELLA

La procedura di frontiera applicabile nelle aree previste dal Protocollo Italia-Albania: motivi di illegittimità in base alla CEDU e al diritto dell'Unione europea 295

GIADA GRATTAROLA

Un peccato originale? Vecchi e nuovi profili di (in)compatibilità del Protocollo Italia-Albania con il diritto dell'Unione europea 317

## **SEZIONE VI**

### **SFIDE RECENTI NELL'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA**

EUGENIO CARLI

L'esercizio del diritto di legittima difesa nel quadro dell'operazione EUNAVFOR Aspides dell'Unione europea 341

TOMMASO FERRARIO

La qualificazione e la circolazione dei «divorzi privati» nello spazio giudiziario europeo. Problemi interpretativi e applicativi alla luce del regolamento Bruxelles II-ter e della sentenza *Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Standesamtsaufsicht c. TB* 365

GIOVANNI ZACCARONI

Il primato del diritto dell'Unione europea: elogio della precarietà 379

## **SEZIONE VII**

### **APPROCCI INNOVATIVI AL DIRITTO INTERNAZIONALE**

GIANPAOLO MARIA RUOTOLO

Un racconto del diritto internazionale nella musica pop 404

PAOLO TURRINI

*It pops up everywhere*: note stonate sul tema 'diritto internazionale e musica' 427

## Il primato del diritto dell'Unione europea: elogio della precarietà

GIOVANNI ZACCARONI\*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La natura «non codificata» del primato del diritto dell'Unione e la sua precarietà – 3. Il primato dell'Unione ed i rinvii rumeni sulle pronunce della propria Corte costituzionale: da *Euro Box* a *Energotehnica* – 4. Il primato e l'applicazione delle sentenze della Corte di giustizia sulla nozione di «paese di origine sicuro» – 5. La Corte costituzionale italiana ritorna sul primato del diritto dell'Unione: il «tono costituzionale» – 6. Conclusioni.

ABSTRACT: questo contributo cerca di evidenziare come il primato del diritto dell'Unione europea, nella precarietà data dalla sua natura non codificata, viene messo alla prova dal movimento di inversione del processo di globalizzazione in atto, e come si potrebbe evitarlo. Dopo alcune riflessioni sulla natura del primato, si metteranno in evidenza esempi nei quali si possono vedere in atto i segni lasciati sulla costruzione del primato dal tentativo recupero per recuperare il controllo delle frontiere fisiche e giuridiche. Il primo esempio ci mostra, attraverso diversi rinvii, da *Eurobox Promotion* ad *Energotehnica*, il punto di arrivo della giurisprudenza della Corte di giustizia sul primato. Il secondo esempio ci mostra le conseguenze del primato sulla gestione dell'immigrazione. Il terzo esempio è sulla recente giurisprudenza della Corte costituzionale sul tono costituzionale e sul modo in cui la massima istituzione giurisdizionale nazionale, pur con molta cautela, si pone come intermediario nella disapplicazione del diritto interno. Le molteplici sfide che ha dovuto affrontare il primato rivelano che la precarietà della sua costruzione giurisprudenziale continua ad essere la sua qualità migliore, perché permette alla Corte di giustizia di adattarlo alle diverse circostanze in cui deve essere applicato.

PAROLE CHIAVE: Corte di giustizia – primato – globalizzazione – tono costituzionale – interpretazione – integrazione.

---

\* Professore associato di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano-Bicocca, giovanni.zaccaroni@unimib.it. Lo scritto è aggiornato al 1° luglio 2025.

## 1. Introduzione

Lo scopo di questo contributo, che riprende volutamente il titolo di un saggio di Sabino Cassese sull'ordinamento costituzionale dell'Unione<sup>1</sup>, è mostrare come il primato del diritto dell'Unione viene messo alla prova dal movimento di inversione del processo di globalizzazione di matrice sovranista, e tale prova potrebbe essere superata<sup>2</sup>. Il processo di globalizzazione, infatti, nell'ambito giuridico, ha contribuito in maniera notevole a spostare le competenze dal livello locale e nazionale a quello sovranazionale<sup>3</sup>. MacCormick scriveva, nel 1993, che il principio di sovranità dello Stato, che vuole lo Stato pienamente sovrano di tutto quello che succede al suo interno e all'esterno, sembrava ormai superato dai fatti<sup>4</sup>. E, già allora, individuava due vie d'uscita principali: una, andare verso un ordinamento decentralizzato dove ogni articolazione istituzionale sarebbe stata sovrana all'interno delle proprie competenze e un'altra che andava verso il ritorno dei poteri e delle competenze a livello nazionale<sup>5</sup>.

Dopo vent'anni, nei quali l'Unione europea ha percorso in modi diversi la prima strada, e cioè il maggiore trasferimento di competenze e poteri nei suoi confronti (riuscendoci in gran parte, ma comunque solo in parte)<sup>6</sup>, ci troviamo invece di fronte alla tentazione di perseguire di nuovo la seconda, il ritorno, completo o parziale, verso Stati europei che siano individualmente e pienamente sovrani. La progressiva ma costante messa alla prova del primato è il prodotto di questa tensione, perché questo principio rappresenta uno degli

<sup>1</sup> S. CASSESE, *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, p. 469 ss. Tale scritto si occupa della precarietà della costruzione del Trattato Costituzione, poi non ratificato in tutti gli Stati membri.

<sup>2</sup> Il concetto di «movimento di resistenza alla globalizzazione di matrice sovranista» è inevitabilmente approssimativo. Tuttavia, una buona sintesi si può trovare in O. MAZZOLENI, G. IVALDI, *The Relationship between Economic Populist Sovereignism, Globalization and Populist Radical Right Politics: Voter Attitudes in Western Europe and the United States*, in *Government and Opposition*, 2024, p. 845 ss., p. 847-848. Riguardo invece la tendenza dei movimenti populistici al recupero della sovranità v. anche G. HALMAI, *Populism, authoritarianism and constitutionalism*, in *German Law Journal*, 2019, p. 296 ss. Non ritengo che gli esempi che propongo in questo scritto siano espressione di tale movimento di matrice sovranista, ma credo soltanto che esprimano il tentativo di avvantaggiarsene, seppure indirettamente, per recuperare sovranità.

<sup>3</sup> Cfr. G. CONTALDI, *Cosa resta della globalizzazione?* in G. CONTALDI (a cura di) *Sovranità e diritti al tempo della globalizzazione*, 2021, Roma Tre Press, p. 1 ss. S. CASSESE, *Stato e globalizzazione: chi vince e chi perde?* in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2024, p. 531 ss. G. MARTINICO, *Natura, struttura e funzioni del diritto costituzionale europeo*, in *Ragion Pratica*, 2023, p. 140 ss., p. 143. M. GRAZIADEI, *What Does Globalisation Mean for the Comparative Study of Law?*, in *Journal of Comparative Law*, 2021, p. 511 ss. A. AHEARNE, J. PISANI-FERRY, A. SAPIR, ANDRÉ; N. VÉRON, *The EU and the governance of globalisation*, Bruegel Working Paper n. 2, 2006. F. SNYDER, *Governing Economic Globalisation: Global Legal Pluralism and European Law*, in *European Law Journal*, 1999, p. 334 ss.

<sup>4</sup> N. MACCORMICK, *Beyond the Sovereign State*, in *Modern Law Review*, 1993, p. 1 ss.

<sup>5</sup> *Ivi*, p. 16-17.

<sup>6</sup> A. TIZZANO, *Il costituzionalismo europeo nell'età dell'incertezza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2023, p. 363 ss.

ostacoli principali sulla via di un possibile ritorno alla piena sovranità giuridica, politica ed economica<sup>7</sup>.

In questo contributo, dunque, dopo alcune riflessioni sulla natura del primato, si metteranno in evidenza tre esempi nei quali si possono vedere in atto i segni lasciati sulla costruzione del primato dal processo di inversione della globalizzazione del diritto e di recupero del controllo delle frontiere fisiche e giuridiche. Il primo esempio ci mostra, da *Euro Box Promotion ad Energotehnica*, il punto di arrivo della giurisprudenza della Corte di giustizia sul primato. Il secondo esempio ci mostra le conseguenze del primato del diritto dell'Unione e della sua giurisprudenza sulla gestione dell'immigrazione. Il terzo esempio è sulla recente giurisprudenza della Corte costituzionale sul tono costituzionale e permette di verificare in che modo la massima istituzione giurisdizionale nazionale, pur con molta cautela, si stia attrezzando per porsi come intermediario nella disapplicazione del diritto interno tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia.

## 2. La natura «non codificata» del primato del diritto dell'Unione e la sua precarietà

Il primato del diritto dell'Unione su quello degli Stati membri non è codificato in maniera esplicita nei Trattati istitutivi, e non è nemmeno menzionato, se non in maniera del tutto occasionale ed indiretta, nel diritto derivato<sup>8</sup>. L'unica eccezione era rappresentata dal Trattato Costituzione che, invece, prevedeva il riconoscimento esplicito del primato all'articolo I-6, dove si diceva che «La Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri»<sup>9</sup>.

A seguito del fallimento della ratifica del Trattato Costituzione, con il Trattato di Lisbona, si è scelta invece una via intermedia<sup>10</sup>. Tale via abbandona il processo di codificazione esplicita che sembrava quasi scontato con il Trattato Costituzione, per aggiungere però una Dichiarazione, allegata al testo del Trattato di Lisbona, che ribadisce l'importanza del principio del primato come principio giurisprudenziale: «[...] i trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza»<sup>11</sup>. Oltre a questa precisazione, circostanza quantomani rara (e probabilmente unica, per il diritto dell'Unione), la conferenza che ha adottato il Trattato di Lisbona ha allegato un breve parere del servizio

<sup>7</sup> Cfr. L.S. ROSSI, C. TOVO, *Il principio del primato del diritto dell'Unione Europea*, in N. VEROLA, G. AMATO (a cura di), *Europa tra presente e futuro*, Roma, 2023, p. 97-109.

<sup>8</sup> V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2022 – La situazione dello Stato di diritto nell'unione europea*, COM(500) final, p. 26.

<sup>9</sup> Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, 16 dicembre 2004.

<sup>10</sup> L.S. ROSSI, *Il principio del primato come "regola di coesione" dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 1 ss., p. 8.

<sup>11</sup> Dichiarazione relativa al primato (n. 17), Trattato di Lisbona, 13 dicembre 2007.

giuridico del Consiglio, datato 22 giugno 2007, che ribadisce il carattere non codificato e giurisprudenziale del primato (definito come «preminenza»), ma che asserisce però che tale mancanza non pregiudica in alcun modo la sua esistenza, né l'esistenza della relativa giurisprudenza<sup>12</sup>.

Tale precisazione potrebbe sembrare soltanto una *excusatio non petita* rispetto alla mancanza di una codificazione, mentre al contrario dota il primato di «substantial legal effects»<sup>13</sup>.

È perciò necessario riflettere sull'origine del primato e delle sue opposizioni per capire fino a che punto le critiche mosse siano fondate.

*Costa contro ENEL* è la causa che viene considerata come l'inizio dell'approfondimento del primato<sup>14</sup>. Da *Costa* in poi, la Corte di giustizia ha ribadito, sin dalla sentenza *Les Verts*<sup>15</sup>, il primato e la natura costituzionale dei Trattati (sostenuta anche da autorevole dottrina<sup>16</sup>), poi ripresa con ancora maggior convinzione nel parere 1/91<sup>17</sup>. Il riconoscimento del primato, però, ha faticato non poco nell'incontrare il sostegno non solo dei governi, ma anche delle Corti costituzionali degli Stati membri<sup>18</sup>. Semplificando molto, lo spettro dei

<sup>12</sup> «Parere del Servizio giuridico del Consiglio del 22 giugno 2007: Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si evince che la preminenza del diritto comunitario è un principio fondamentale del diritto comunitario stesso. Secondo la Corte, tale principio è insito nella natura specifica della Comunità europea. All'epoca della prima sentenza di questa giurisprudenza consolidata [*Costa contro ENEL*, 15 luglio 1964, causa 6/64 [1]] non esisteva alcuna menzione di preminenza nel trattato. La situazione è a tutt'oggi immutata. Il fatto che il principio della preminenza non sarà incluso nel futuro trattato non altera in alcun modo l'esistenza del principio stesso e la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia».

<sup>13</sup> Cfr. J. ZILLER, *The Primacy of European Union Law*, Study commissioned by the Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs of the European Parliament, 2022, p. 14-15.

<sup>14</sup> CGUE, sentenza del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Flaminio Costa contro E.N.E.L.* Si vedano le interessanti circostanze della causa, descritte nei dettagli in A. ARENA, *From an Unpaid Electricity Bill to the Primacy of EU Law: Gian Galeazzo Stendardi and the Making of Costa v. ENEL*, in *European Journal of International Law*, 2019, p. 1017 ss.

<sup>15</sup> CGUE, sentenza del 23 aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste "Les Verts" contro Parlamento europeo*, punto 23: «A questo proposito si deve anzitutto sottolineare che la Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato».

<sup>16</sup> G. F. MANCINI, *The Making of a Constitution for Europe*, in *Common Market Law Review*, 1989, p. 595 ss. S. CASSESE, *La Costituzione Europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, p. 487 ss. G. TESAURO, *Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, in *Associazione Italiana Costituzionalisti, Annuario 1999*, Cedam 2000, p. 297 ss. P. CRAIG, *Constitutions, Constitutionalism, and the European Union*, in *European Law Journal*, 2001, p. 125 ss. G.F. MANCINI, *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, Il Mulino, 2004. G. CURTI GIALDINO, *Riflessioni sul carattere costituzionale dei Trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 1 ss. J. BAST, A. VON BOGDANDY, *Parte fondamentale e nucleo costituzionale dei trattati europei. Sulla legittimità del nuovo costituzionalismo della CGUE*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2024, p. 793 ss.

<sup>17</sup> CGUE, parere del 14 dicembre 1991, parere 1/91 *sul progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo*, punto 21: «al Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma d'accordo internazionale, costituisce la carta costituzionale di una comunità di diritto».

<sup>18</sup> L.S. ROSSI, C. TOVO, *Il principio del primato del diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 103-107.

gradi di resistenza al primato va dalla collaborazione, pur nella rivendicazione delle proprie e diverse competenze, come nella teoria dei controlimiti della Corte costituzionale italiana<sup>19</sup>, alla completa opposizione, che si è da ultimo realizzata nella sentenza *K-31* della Corte costituzionale polacca<sup>20</sup>.

La Corte di giustizia, come giudice convintamente a supporto del processo di integrazione, continua ad essere la vera promotrice del primato del diritto dell’Unione, e, in questo ruolo, a ricevere molte critiche<sup>21</sup>. Tale supporto, però, non si può dare per scontato, e potrebbe venire a mancare in un futuro nemmeno troppo lontano, fino al paradosso (cosa che al momento sembra soltanto una suggestione) della possibilità che la Corte modifichi la sua giurisprudenza sul primato.

Ci si potrebbe però chiedere se la codificazione del primato sia davvero «necessaria a tutti i costi», e il primato, insieme all’uguaglianza tra gli Stati membri e quella tra i cittadini dell’Unione, non fondi già il diritto dell’Unione in maniera piuttosto incontrovertibile<sup>22</sup>. Tale questione, poi, sarebbe ancora più rilevante se il primato non fosse soltanto strutturale ma caratterizzasse l’ordinamento dell’Unione come ordinamento di diritto internazionale, seppure *sui generis*<sup>23</sup>.

La natura non codificata del primato e la sua costruzione giurisprudenziale costituiscono invece un argomento che sostiene chi ritiene che manchi un vero e proprio mandato democratico alle decisioni della Corte<sup>24</sup>.

Un inizio di risposta a tali argomenti potrebbe essere che tale legittimazione si basi proprio sulla decisione degli Stati di attribuire alla Corte l’interpretazione esclusiva del diritto dell’Unione, nonché dalla ugualmente importante decisione dei cittadini degli Stati

<sup>19</sup> Su cui v. per esempio A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli 2017.

<sup>20</sup> Corte costituzionale polacca, sentenza del 7 ottobre 2021, causa K-21, *Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union*, su cui v. G. DI FEDERICO, *Il Tribunale costituzionale polacco si pronuncia sul primato (della Costituzione polacca): et nunc quo vadis?*, in *BlogDUE*, 13 ottobre 2021. Tale causa è poi alla base di una procedura di infrazione che è già giunta alla fase giudiziale, nella quale sono state pubblicate le conclusioni dell’Avvocato generale. V. G. DI FEDERICO, *La “crisi esistenziale” dell’ordinamento costituzionale europeo: le conclusioni dell’avvocato generale Spielmann nel caso Commissione c. Repubblica di Polonia*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, p. 1 ss.

<sup>21</sup> V. per esempio, quelle evidenziate già oltre venti anni fa in G.F. MANCINI, *Democrazia e costituzionalismo nell’Unione europea*, cit., p. 302-303.

<sup>22</sup> V. le considerazioni fatte su uguaglianza (degli Stati) e primato da F. L. GATTA, *La legge (dell’Unione europea) è uguale per tutti: il principio di uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2024, p. 1, in part. p. 35 e ss, nonché sull’importanza del primato per la tutela nei confronti delle violazioni dello Stato di diritto, S. CRESPI, *La protezione dello Stato di diritto nel sistema dell’Unione europea: cosa resta da fare?*, in *Eurojus*, 2024, p. 326, in part. p. 360-361.

<sup>23</sup> V. gli argomenti mossi sulla natura non strutturale del primato non come principio strutturale in P. ELEFTHERIADIS, *The Primacy of EU Law: Interpretive, not Structural*, in *European Papers*, 2023, p. 1255 ss. e in G. DI FEDERICO, *In the Name of Primacy: Opinion C-448/23 and the EU’s Existential Principle of Primacy*, in *Verfassungblog*, 22 aprile 2025, <https://verfassungblog.de>.

<sup>24</sup> Tali argomenti sono refutati nei dettagli da A. VON BOGDANDY, *The emergence of European society through public law: a Hegelian and anti-Schmittian approach*, Oxford, 2024, p. 229-234.

membri di incaricare i loro rappresentanti di negoziare le modifiche ai Trattati<sup>25</sup>. La richiesta di abbandonare o comunque indebolire il primato sulla base della mancanza di una vera legittimazione democratica è dunque più che altro il risultato del desiderio di invertire il processo di integrazione del diritto dell'Unione, anche alla luce del fatto che l'Unione, nel tempo, potrebbe avere tradito alcune delle attese sproporzionate che gli Stati nutrivano nei suoi confronti<sup>26</sup>.

Un altro esempio interessante del tentativo di invertire il processo di integrazione è la lettera scritta da 9 governi europei contro la giurisdizione di un'altra corte sovranazionale, quella di Strasburgo<sup>27</sup>. Anche in questo caso, la richiesta dei governi nazionali sembra quella di tornare ad un tempo in cui non esistevano ordinamenti sovranazionali ma soltanto gli ordinamenti nazionali, e gli Stati erano «pienamente sovrani» al loro interno<sup>28</sup>. La lettera «aperta», però, non disconosce la partecipazione degli Stati che la promuovono all'ordinamento giuridico internazionale, e dunque non raccomanda un vero e proprio ritorno al passato, bensì tradisce la nostalgia di un tempo (che probabilmente non si è mai verificato) in cui le corti erano meno protagoniste, o comunque in cui le loro sentenze rimanevano nelle aule dei tribunali e non venivano così estesamente conosciute e riconosciute da parte del pubblico. Certo, la questione non è esattamente sovrapponibile a quella che riguarda il primato. Ma evoca comunque un periodo in cui le corti erano un po' meno indipendenti ed in cui i governi nazionali sembravano avere più potere. Poco importa se tale potere si esprimeva in un mondo, che non esiste più, in cui gli Stati europei contavano molto di più singolarmente.

La resistenza alle corti sovranazionali, dunque, diventa necessariamente una resistenza anche al primato del loro diritto, che impedisce agli Stati membri di agire secondo le proprie prerogative. Anche in *Commissione contro Malta* – nota sentenza sulla concessione della residenza permanente prima e della cittadinanza poi di uno Stato membro in cambio di investimenti – la Corte di giustizia ha ribadito come un ambito tradizionalmente associato

---

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 233.

<sup>26</sup> G. ITZCOVICH, *Sulla decostruzione giuridica dell'Europa. Deficit di legittimità e diritto costituzionale europeo*, in *Ragion Pratica*, 2023, p. 101 ss.

<sup>27</sup> Lettera aperta di Italia, Danimarca, e sette governi europei del 22 maggio 2025. In questo caso gli Stati (membri sia dell'Unione europea che del Consiglio d'Europa) sono: Italia, Danimarca, Austria, Polonia, Belgio, Repubblica Ceca, Lituania, Lettonia, Estonia.

<sup>28</sup> Si veda a p. 2 della Lettera. «However, as leaders, we also believe that there is a need to look at how the European Court of Human Rights has developed its interpretation of the European Convention on Human Rights. Whether the Court, in some cases, has extended the scope of the Convention too far as compared with the original intentions behind the Convention, thus shifting the balance between the interests which should be protected. We believe that the development in the Court's interpretation has, in some cases, limited our ability to make political decisions in our own democracies. And thereby affected how we as leaders can protect our democratic societies and our populations against the challenges facing us in the world today».

agli Stati tradizionali, quello della concessione della cittadinanza, non è più soltanto nella disponibilità degli Stati membri<sup>29</sup>.

Dunque, il rifiuto del primato non è soltanto il rifiuto della supremazia del diritto dell’Unione su quello nazionale, bensì il rifiuto, o comunque il disagio, per il ruolo della Corte e l’interpretazione teleologica che ha in gran parte diretto il processo di integrazione dell’Unione<sup>30</sup>.

Tale rifiuto è il risultato dell’asimmetria tra il diritto codificato ed il diritto giurisprudenziale dell’Unione. Asimmetria che esiste da lungo tempo, ma che, soprattutto nell’ultimo periodo, sembra essere sempre meno sopportabile per i governi degli Stati membri.

Il disagio manifestato dai governi nazionali di fronte alla guida giurisdizionale del processo di integrazione è poi fortemente collegato al processo di inversione della globalizzazione, che, mettendo a nudo la mancanza di strumenti adeguati nel diritto dell’Unione, anche, ma non solo, per mancanza di volontà degli Stati nel conferirli, li costringe a loro volta a dare la colpa all’Unione.

Tuttavia, il ruolo della Corte di giustizia nell’assicurare l’uniformità dell’interpretazione e nella applicazione dei Trattati è codificato all’articolo 19, paragrafo 1, del Trattato sull’Unione europea<sup>31</sup>. Benché tale articolo non dica nulla sull’esclusività o la vincolatività dell’interpretazione, codifica il ruolo della Corte di giustizia e la sua giurisprudenza, e contribuisce alla solidità del primato.

Secondo quanto abbiamo visto, la costruzione giurisprudenziale del primato non sembra distinguersi per solidità. Una tale precarietà, tuttavia, non è necessariamente una debolezza. Come vedremo soprattutto nei prossimi due paragrafi, permette alla Corte di giustizia di interpretare il diritto dell’Unione in modo da favorire i diritti dei suoi cittadini (e di quelli dei paesi terzi) ed il processo di integrazione.

<sup>29</sup> CGUE, sentenza del 29 aprile 2024, causa C-181/23, *Commissione contro Malta*, punto 83: «Infatti, né dal testo dei Trattati né dal loro impianto sistematico è possibile dedurre la volontà dei loro autori di prevedere [...] un’eccezione all’obbligo di rispettare il diritto dell’Unione [...]. In tali circostanze, una siffatta eccezione non può essere ammessa, poiché essa sarebbe assimilabile a una limitazione degli effetti derivanti dal primato del diritto dell’Unione, che fa parte delle caratteristiche essenziali di quest’ultimo e, quindi, del quadro costituzionale dell’Unione».

<sup>30</sup> Mi sembra che una buona sintesi dell’interpretazione teleologica della CGUE si possa trovare nelle Conclusioni dell’Avvocato generale Mancini del 4 dicembre 1985, causa 294/83, *Les Verts c. Parlamento*, p. 1350, citate da J. KOKOTT, *La Corte di Giustizia dell’Unione europea come motore dell’integrazione*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2024, p. 427 ss., p. 450 e giurisprudenza ivi ulteriormente citata in nota. In tali conclusioni, l’Avvocato generale sostiene che: «L’obbligo di osservare il diritto (...) prevale sulle angustie della legge scritta. Ogniqualvolta la protezione dei giustiziabili lo esiga, la Corte è pronta a correggere o a completare le norme che limitano la sua competenza in nome del principio che consacra la sua missione».

<sup>31</sup> Articolo 19, paragrafo 1, TUE: «La Corte di giustizia dell’Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione dei trattati. Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione».

### 3. Il primato dell'Unione ed i rinvii rumeni sulle pronunce della propria Corte costituzionale: da *Euro Box* a *Energotehnica*

Negli ultimi anni la Corte di giustizia è stata più volte chiamata a pronunciarsi sulla questione del primato. Ci sono, per esempio, alcune sentenze che hanno approfondito in particolare il fatto, a prima vista non scontato, che il giudice nazionale possa o meno disapplicare una pronuncia del giudice costituzionale interno, qualora tale pronuncia si ponga in contrasto con il diritto dell'Unione, senza subire per ciò stesso nessun tipo di pregiudizio.

Le cause da cui ha avuto origine tale giurisprudenza, a partire da *Euro Box Promotion*<sup>32</sup>, sono rinvii pregiudiziali provenienti dalla Romania, dove la giurisprudenza della Corte costituzionale è vincolante ai sensi della Costituzione rumena e dove è espressamente prevista una forma di responsabilità disciplinare del giudice interno che non dà attuazione alle pronunce della Corte costituzionale nazionale<sup>33</sup>. Diversi giudici nazionali rumeni, infatti, si sono ritrovati a chiedere alla Corte di giustizia cosa fare di fronte a delle sentenze della propria Corte costituzionale (definita come organo 'politico-giurisdizionale' estraneo all'ordinamento giudiziario)<sup>34</sup> che, qualora applicate, potevano violare il primato del diritto dell'Unione.

La sentenza *Euro Box Promotion* è particolarmente interessante perché rappresenta uno dei non molti esempi in cui la Corte di giustizia fa il punto sulla propria giurisprudenza sul primato<sup>35</sup>. Nelle more di tale preziosa ricognizione, la Corte menziona, probabilmente per la prima volta<sup>36</sup>, il fatto che l'attuazione del primato e la conseguente disapplicazione della normativa o della giurisprudenza confliggente non è soltanto legata all'efficacia del diritto dell'Unione, ma anche all'uguaglianza degli Stati membri di fronte ai Trattati<sup>37</sup>. Permettere a uno Stato membro di eludere l'applicazione del diritto dell'Unione in tutti i casi, anche quando tale possibilità è prevista da una disposizione di rango costituzionale, non è compatibile con il diritto dell'Unione<sup>38</sup>. A questo si aggiunge che, qualora il giudice nazionale abbia fatto richiesta di rinvio pregiudiziale ed a seguito della risposta ricevuta

<sup>32</sup> CGUE, sentenza del 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 244.

<sup>33</sup> Articolo 147 della Costituzione rumena e legge n. 303 del 2004 sullo statuto della magistratura.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> CGUE, *Euro Box Promotion*, cit., punti da 244 a 252.

<sup>36</sup> V. P. FILIPEK, M. TABOROWSKI, *From Romania with Love, The CJEU confirms criteria of independence for constitutional courts*, in *Verfassungblog*, 14 febbraio 2022, sviluppato poi ulteriormente in P. FILIPEK, M. TABOROWSKI, *Decoding the Euro Box Promotion case: Independence of constitutional courts, equality of States, and the clash in judicial standards in view of the principle of primacy*, in *Common Market Law Review*, 2024, p. 831. V. però le critiche all'invocazione estemporanea dell'articolo 4(2) TUE, tra cui F. WEBER, *The Identity of Union Law in Primacy: Piercing Through Euro Box Promotion and Others*, in *European Papers*, 2022, p. 749, p. 765-766.

<sup>37</sup> CGUE, *Euro Box Promotion*, cit., punto 248.

<sup>38</sup> CGUE, *Euro Box Promotion*, cit., punto 251.

ritenga di dovere disapplicare la disciplina nazionale confliggente, la giurisprudenza della Corte costituzionale nazionale non vi si possa opporre<sup>39</sup>.

Ci sono dunque ragioni per ritenere che la Corte di giustizia, con *Euro Box Promotion*, abbia voluto aprire una nuova strada nella giurisprudenza sul primato, fondandolo sul principio di uguaglianza tra gli Stati membri, e rassicurando i giudici nazionali sulla possibilità di disapplicare la disciplina contrastante anche quando possa avere rango costituzionale<sup>40</sup>. Nel farlo, però, potrebbe avere provocato una frattura con gli ordinamenti costituzionali nazionali, che (come del resto la Corte di giustizia) si ritengono gli unici in grado di disporre la disapplicazione del proprio diritto e della propria giurisprudenza. Forse anche per questo la Corte ha precisato, nel giro di qualche mese, i principi di diritto contenuti in *Euro Box Promotion* nella sentenza *RS*<sup>41</sup>.

In *RS*, infatti, la Corte riprende in maniera piuttosto estesa l’argomento in *Euro Box Promotion*, concentrandosi sull’importanza che ha il diritto dell’Unione dotato di efficacia diretta: «il rispetto di tale obbligo di applicare integralmente qualsiasi disposizione del diritto dell’Unione dotata di efficacia diretta deve essere considerato indispensabile per garantire la piena applicazione del diritto dell’Unione in tutti gli Stati membri, come richiesta dall’articolo 19, paragrafo 1, TUE»<sup>42</sup>. Poi la Corte ribadisce di nuovo che l’importanza di non fare eccezioni per nessuno Stato membro è legata alla necessità di garantire il rispetto dell’uguaglianza degli Stati membri, richiamando però questa volta anche il principio di leale cooperazione<sup>43</sup>.

Dopo *RS*, questa lunga telenovela giudiziale continua con un’ordinanza, nella causa *FX*, dove la Corte ha ribadito i principi di diritto già contenuti in *Euro Box Promotion* ed in *Energotehnica*<sup>44</sup>. Sintetizzando un passaggio già ripreso nelle precedenti sentenze «il principio del primato [...] osta ad una norma o prassi nazionale ai sensi della quale i giudici ordinari nazionali sono vincolati dalle sentenze della Corte costituzionale nazionale e non possono, per questo motivo e salvo commettere un illecito disciplinare, disapplicare, di propria iniziativa, la giurisprudenza risultante da tali sentenze»<sup>45</sup>.

Da ultimo – naturalmente con riguardo all’argomento di questo scritto, poiché la giurisprudenza sul primato è in evoluzione – il 24 settembre 2024 la Corte di giustizia dell’Unione europea si è nuovamente pronunciata su un aspetto molto particolare del primato, di nuovo su richiesta di una corte rumena<sup>46</sup>. Questa volta, però, la Corte di giustizia

<sup>39</sup> CGUE, *Euro Box Promotion*, cit. punto 260.

<sup>40</sup> P. FILIPEK, M. TABOROWSKI, *Decoding the Euro Box Promotion case: Independence of constitutional courts, equality of States*, cit. p. 854.

<sup>41</sup> CGUE, sentenza del 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS*.

<sup>42</sup> CGUE, *RS*, cit. punto 54.

<sup>43</sup> CGUE, *RS*, cit. punto 55.

<sup>44</sup> CGUE, ordinanza del 7 novembre 2022, cause riunite C-859/19, C-926/19 e C-929/19, *FX*.

<sup>45</sup> CGUE, *FX*, cit. punto 138.

<sup>46</sup> CGUE, sentenza del 26 settembre 2024, causa C-792/22, *Procedimento penale a carico di MG [Energotehnica]*.

ha affermato che una corte nazionale può disattendere, qualora sia contraria al diritto dell'Unione, anche la sentenza di un giudice amministrativo, che si basa sull'interpretazione di una Corte costituzionale nazionale (punto già sollevato, oltre che in *Euro Box Promotion*, nella precedente RS)<sup>47</sup>, passata in giudicato e che definisce un fatto come infortunio sul lavoro al fine della determinazione del risultato di un giudizio penale.

È noto che il diritto penale sostanziale, ed il particolare quello di parte generale, sia soggetto ad un'armonizzazione minima e che dunque in questo settore sia più difficile per il diritto dell'Unione esprimere la sua influenza<sup>48</sup>. Tuttavia, la Corte di giustizia ha ritenuto di dovere dare in ogni caso una risposta al quesito posto dal giudice nazionale. Tale quesito chiedeva infatti se il principio della protezione dei lavoratori e il principio della responsabilità del datore di lavoro, sanciti dall'articolo 1, paragrafi 1 e 2, e dall'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 89/391<sup>49</sup>, in combinato disposto con l'articolo 31 della Carta, si oppongano a una normativa nazionale che impedisca la qualificazione di un evento come infortunio sul lavoro<sup>50</sup>.

Un primo elemento interessante è quello della ricevibilità della questione pregiudiziale. In effetti, la Corte avrebbe potuto scegliere di non rispondere alla domanda del giudice nazionale perché il diritto dell'Unione non è applicabile al procedimento principale<sup>51</sup>.

Questo perché, come evidenziato dal governo rumeno, la questione nel procedimento principale riguarda un procedimento sulla responsabilità penale di un lavoratore, e non già di un datore di lavoro, in quanto quest'ultimo ha esclusivamente la qualificazione di parte civilmente responsabile nel procedimento penale<sup>52</sup>. La Corte, invece, facendo leva sui poteri che le sono attribuiti dal proprio Statuto e dal Regolamento di procedura, decide di sfruttare l'opportunità e di dare una risposta al giudice nazionale<sup>53</sup>. Per fare ciò la Corte sfrutta, da un lato, la presunzione di rilevanza della questione pregiudiziale, mentre, dall'altro, la più complessa questione del coinvolgimento del datore di lavoro e della conseguente applicazione della direttiva 89/351<sup>54</sup>. La Corte, infatti, ritiene che la qualifica dell'evento come infortunio sul lavoro abbia poi una ricaduta sulla possibilità di risarcire il danno

<sup>47</sup> CGUE, *Euro Box Promotion*, cit., punto 262, RS, cit., punto 76.

<sup>48</sup> Cfr. F. ROSSI, *Presente e futuro del processo di armonizzazione europea della parte generale del diritto penale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015, p. 108 ss., p. 112 e 113.

<sup>49</sup> Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.

<sup>50</sup> CGUE, *Energotehnica*, cit., punto 33.

<sup>51</sup> Sulle condizioni di ricevibilità del rinvio pregiudiziale v. C. IANNONE, *Le ordinanze di irricevibilità dei rinvii pregiudiziali dei giudici italiani*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 249 ss.

<sup>52</sup> CGUE, *Energotehnica*, cit., punto 35.

<sup>53</sup> *Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*, punto 9.

<sup>54</sup> CGUE, *Energotehnica*, cit., punto 37.

sostenuto dagli aventi causa della vittima, che sarebbe dunque cagionato dal datore di lavoro<sup>55</sup>.

Il fatto che il quesito posto dalla corte nazionale ricada all’interno dell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione crea poi le condizioni per l’applicazione della Carta. Questo dà l’opportunità alla Corte di utilizzare uno dei suoi poteri legati alla ricevibilità del rinvio pregiudiziale, e cioè la possibilità di riformulare il quesito al fine di poter dare una risposta utile alla soluzione della causa<sup>56</sup>.

Il quesito viene riformulato, in questo caso, al fine di analizzare la compatibilità della disciplina nazionale (come interpretata dalla Corte costituzionale) non con l’articolo 31, bensì con l’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE<sup>57</sup>. La scelta della Corte ha, probabilmente, il motivo di evitare di invocare un articolo che è parte del titolo IV della Carta, sui diritti sociali, che, benché soggetti a costante evoluzione, nel contesto di un rinvio pregiudiziale come quello di cui si tratta avrebbero corso il rischio di venire limitati<sup>58</sup>. Diverso è, invece, il caso dell’articolo 47 che contiene il diritto «ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale», più volte invocato davanti alla Corte di giustizia ed ai giudici nazionali, da ultimo nella causa *K.L. v X*<sup>59</sup>.

L’articolo 47, infatti, è sufficiente di per sé e non deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell’Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale<sup>60</sup>. Dunque, la Corte afferma che l’articolo 47 della Carta può essere invocato in quanto tale anche in una controversia di natura penale, ed avere ricadute anche sulla responsabilità civile, quale quella che può insorgere in capo al datore di lavoro qualora il fatto venga inquadrato come incidente sul lavoro<sup>61</sup>.

Tuttavia, la Corte non dice che il diritto dell’Unione obbliga a qualificare un episodio come incidente sul lavoro, ma soltanto che la direttiva 89/391/CEE e l’articolo 47 della Carta impongono che «il diritto di essere ascoltate delle parti [...] sarebbe leso se per loro

<sup>55</sup> CGUE, *Energotehnica*, cit., punto 38.

<sup>56</sup> U. ŠADL, A. WALLERMAN, ‘The referring court asks, in essence’: Is reformulation of preliminary questions by the Court of Justice a decision writing fixture or a decision-making approach?, in *European Law Journal*, 2019, p. 416 ss.

<sup>57</sup> CGUE, *Energotehnica*, cit., punto 43.

<sup>58</sup> Sul tema e sui limiti dei diritti sociali v. V. SALESE, *Exploring the Protection of Fundamental Social Rights in the EU: Some Patterns of Interaction between the Charter and the Legislation in the ECJ’s Case law*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2024, p. 349 ss.

<sup>59</sup> CGUE, sentenza del 20 febbraio 2024, causa C-715/20, *K.L. v X sp. z o.o.* Cfr. L. CECCHETTI, *Something new under the Sun: The direct effect of directives plus Article 47 Charter in horizontal situations in the K.L. judgment*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 1 ss. F. VAN REEMPTS, *The Court of Justice of the EU and the Philosopher’s Stone: the Independent Horizontal Direct Effect of Article 47 of the Charter in K.L. v X*, in *European Constitutional Law Review*, 2024, p. 482 ss.

<sup>60</sup> CGUE, sentenza del 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Egenberger*, punto 78.

<sup>61</sup> CGUE, *Energotehnica*, cit., punto 55.

risultasse impossibile prendere posizione in merito»<sup>62</sup>. La soluzione finale al primo quesito, dunque, è lasciata all'apprezzamento della corte nazionale<sup>63</sup>.

A questo punto la Corte, una volta affermato che l'articolo 47 garantisce il diritto di essere sentite delle parti, deve rispondere alla domanda se i giudici nazionali possano disapplicare d'ufficio una giurisprudenza della Corte costituzionale nazionale contraria al diritto dell'Unione, anche qualora il mancato rispetto della giurisprudenza possa fare insorgere un illecito disciplinare<sup>64</sup>.

Nel rispondere al quesito della corte nazionale, la Corte di giustizia ricorda che il primato non viene invocato per ribadire una gerarchia *tout court* tra fonti, bensì per affermare che, nel caso in cui vi sia un conflitto tra la disciplina dell'Unione e quella interna, quest'ultima deve essere disapplicata, qualunque sia la corte nazionale coinvolta<sup>65</sup>. La disapplicazione di una giurisprudenza nazionale contraria al diritto dell'Unione, benché consolidata, è infatti insita nell'obbligo di interpretazione del diritto nazionale secondo il diritto dell'Unione<sup>66</sup>.

La questione è tuttavia controversa e, come a volte avviene in casi simili, l'avvocato generale, nelle sue conclusioni, argomenta in favore di un'altra soluzione. La soluzione proposta dall'avvocato generale, infatti, non faceva leva sul primato dell'Unione bensì sul principio di effettività, per ammettere che comunque il processo amministrativo deve prevedere che siano sentiti gli aventi causa<sup>67</sup>.

Tuttavia, la Corte di giustizia, facendo riferimento ancora una volta all'importante precedente in *RS*, decide di utilizzare lo strumento del primato e di ribadire l'illegittimità della sanzione disciplinare per dissuadere il giudice nazionale dal disapplicare la disciplina interna<sup>68</sup>.

Si potrebbe poi anche argomentare che, nella causa in questione, la Corte di giustizia abbia forzato la mano, e che non fosse ravvisabile un legame particolarmente forte tra la causa davanti al giudice nazionale ed il diritto dell'Unione. Tuttavia, sappiamo che tale decisione, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia, è rimessa principalmente all'apprezzamento del giudice nazionale, che avrebbe potuto liberamente decidere di non riferire la questione, senza per ciò stesso subirne le conseguenze<sup>69</sup>. Dunque, la Corte di

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> CGUE, *Energotehnica*, cit., punto 58.

<sup>64</sup> Come già affermato in CGUE, *Euro Box Promotion*, cit. e in *RS*, cit.

<sup>65</sup> CGUE, *Energotehnica*, cit., punto 62.

<sup>66</sup> CGUE, *Energotehnica*, cit., punto 63.

<sup>67</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale A. Rantos dell'11 aprile 2024, causa C-792/22, *Procedimento penale a carico di MG* [*Energotehnica*], punto 43.

<sup>68</sup> CGUE, *Energotehnica*, cit., punto 65.

<sup>69</sup> V. da ultimo CGUE, sentenza del 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, punto 35: «Spetta parimenti al solo giudice nazionale [...] valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, tanto la necessità quanto la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte».

giustizia adotta una soluzione forse poco deferente, ma comunque coerente con la sua giurisprudenza e con la dottrina del primato.

Dopo avere esaminato questa linea di giurisprudenza, pare evidente lo sforzo costante della Corte di giustizia nel riaffermare l’importanza del primato come fondamento dell’ordinamento dell’Unione, e la responsabilità condivisa con i giudici nazionali per la sua attuazione. Tuttavia, la riaffermazione del primato e del ruolo dei giudici nazionali si scontra con la convinzione dei giudici costituzionali nazionali di essere titolari dell’esclusiva del giudizio di compatibilità della legge nazionale (e dell’Unione) con le carte costituzionali nazionali. Il giudice nazionale, dunque, si trova davanti alla scelta di disattendere la giurisprudenza della propria Corte costituzionale, oppure quella della Corte di giustizia.

Tale convinzione, che, come vedremo nel paragrafo 5, è espressa anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, è probabilmente la ragione che più di altre ha sostenuto la giurisprudenza della Corte di giustizia nell’affiancare al primato la condivisione della sua responsabilità con le corti nazionali. Tale condivisione, poi, non è limitata solo al primato, ma attraverso di esso conduce, con le opportune differenze nazionali, alla formazione di una potenziale piattaforma di valori comuni<sup>70</sup>.

#### **4. Il primato e l’applicazione delle sentenze della Corte di giustizia sulla nozione di «paese di origine sicuro»**

Il primato del diritto dell’Unione, come elemento del processo di globalizzazione del diritto, non provoca conseguenze soltanto nel rapporto tra corti, ma anche tra istituzioni nazionali e istituzioni dell’Unione.

Il rapporto tra l’attuale governo italiano e le istituzioni dell’Unione europea è piuttosto ambiguo: solido quando si tratta di offrire sostegno ad una maggioranza parlamentare per approvare e fornire sostegno ad una Commissione europea a chiara trazione «popolare»<sup>71</sup>, più fragile, invece, su aspetti controversi, tra i quali senza dubbio la gestione dell’immigrazione<sup>72</sup>. La gestione dei flussi migratori è entrata in conflitto più volte con le limitate competenze che l’Unione esprime nell’ambito, anche se, a partire dalla fine del primo e l’inizio del secondo mandato della Commissione von der Leyen, il baricentro delle politiche migratorie sembra essersi spostato su posizioni più conservatrici<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> B. NASCIBENE, *Riflessioni sui valori comuni ai Paesi membri dell’Unione e sul contributo della Corte di giustizia, Relazione presentata al Convegno di studi in onore di Ennio Triggiani “L’Unione europea come comunità di valori”*, 2024, [www.osorin.it](http://www.osorin.it).

<sup>71</sup> V. P. GUASTAMACCHIA, *Compie tre anni la relazione speciale tra Meloni e von der Leyen*, in *Il Foglio*, 2 gennaio 2025, [www.ilfoglio.it](http://www.ilfoglio.it).

<sup>72</sup> G. ECHEVERRÍA, C. FINOTELLI, *Much ado about nothing? Giorgia Meloni’s government and immigration*, in *Contemporary Italian Politics*, 2024, p. 233 ss.

<sup>73</sup> Come esempio di questo rinnovato sodalizio v. il Comunicato Stampa del Dipartimento per gli Affari Europei, *Ministro Foti: “Efficacia dell’approccio del governo Meloni sui migranti”*, 15 gennaio 2025, dove si sottolinea che «Continueremo a lavorare con l’Unione Europea – conclude il Ministro Foti – per

L'elemento caratterizzante la politica migratoria dell'attuale governo italiano è l'esternalizzazione della gestione di parte dei flussi migratori<sup>74</sup>, soprattutto attraverso la conclusione di un accordo con il governo albanese per lo stabilimento di un centro per la gestione delle richieste di asilo indirizzate all'Italia su territorio albanese<sup>75</sup>.

Tuttavia, a partire dall'inizio di novembre 2024, quando il governo italiano ha cominciato a trasferire i primi richiedenti asilo dal territorio italiano alla struttura per la gestione ed il trattenimento delle persone che hanno avanzato richiesta di protezione internazionale localizzata in territorio albanese, molte opposizioni ai provvedimenti che ordinavano il trasferimento dei richiedenti asilo sono state accolte da diversi giudici italiani<sup>76</sup>. Sono molti, infatti, i giudici interni che hanno sospeso i trasferimenti dei richiedenti asilo giudicandoli in potenziale contrasto con il diritto dell'Unione (in particolare con il diritto primario nonché con la versione attuale della direttiva sul riconoscimento dello status di rifugiato<sup>77</sup>) ed hanno sollevato questioni pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia<sup>78</sup>. Tali rinvii saranno decisi presumibilmente entro la fine del 2025, sulla base della loro qualifica come procedimento pregiudiziale accelerato o urgente<sup>79</sup>. In particolare, la Corte di giustizia ha stabilito di trattare i rinvii ricevuti dal Tribunale di Roma con procedura accelerata<sup>80</sup>.

Ad ulteriore supporto dei dubbi espressi dai giudici nazionali, la Corte di giustizia ha recentemente confermato che il diritto dell'Unione «non consente agli Stati membri di designare come paese di origine sicuro un paese terzo nel quale talune parti del suo territorio

---

garantire una gestione dei flussi migratori che sia rispettosa dei diritti umani, della sicurezza e della stabilità internazionale».

<sup>74</sup> S. MONTALDO, *Not in my backyard! Outsourcing EU asylum procedures to third countries: A challenge for the Common European Asylum System*, in *Common Market Law Review*, 2025, p. 327 ss.

<sup>75</sup> Sul punto v. M. M. BARTIROMO, *Il Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: un'indagine sul diritto applicabile nelle aree concesse dall'Albania e sullo status dei migranti ivi trasferiti*, in *Freedom Security and Justice*, 2024, p. 100 ss. E. CELORIA, A. DE LEO, *Il protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2024, p. 1 ss. M. RAMAT, *Back to square one: The Italy-Albania Protocol and the test of (un)safe third countries of origin*, in *Famimove Blog*, 13 novembre 2024, [www.famimove.unimib.it](http://www.famimove.unimib.it), F. TAMMONE, *Brevi considerazioni a margine del Protocollo d'intesa tra Italia e Albania in materia di migrazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2023, p. 239 ss.

<sup>76</sup> Si vedano poi i dubbi espressi dal Massimario della Suprema Corte di Cassazione nella relazione del 17 giugno 2025, n. 60. Il Massimario è un ufficio studi, e non rappresenta la posizione della Corte.

<sup>77</sup> Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

<sup>78</sup> M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, p. 1 ss.

<sup>79</sup> P. IANNUCELLI, *"Paesi d'origine sicuri": la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, p. 1 ss. Sul punto v. anche gli interessanti dati sui rinvii italiani riportati da J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 dicembre 2022: uno studio sulla prassi e sulle prospettive del dialogo tra giudici italiani e giudici dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 135 ss., p. 159-161.

<sup>80</sup> CGUE, Ordinanza del Presidente della Corte del 29 novembre 2024.

non soddisfano le condizioni sostanziali di una siffatta designazione, enunciate all’allegato I di detta direttiva [Direttiva 2013/32/UE ]»<sup>81</sup>.

Nella stessa sentenza, la Corte ha poi ribadito che, anche qualora gli Stati membri decidano di designare un paese terzo come paese di origine sicuro, tale designazione deve fare parte dell’esame completo da parte del giudice chiamato a decidere sulla legittimità della decisione che respinge la richiesta di protezione internazionale<sup>82</sup>.

Dunque, a differenza di quanto sembra sinora ritenere il governo italiano, il rigetto della domanda proveniente da un cittadino di un paese terzo considerato come «paese di origine sicuro» può essere eventualmente rivista dal giudice interno sulla base degli elementi a sua disposizione. L’impossibilità di presumere che le richieste di asilo provengano sempre da paesi sicuri ha messo dunque in crisi il meccanismo alla base del trasferimento dei richiedenti asilo secondo l’accordo tra il governo italiano e quello albanese, che al momento sembra essere congelato. Per aggiungere ulteriore autorevolezza alla sua designazione, il governo italiano ha inserito una lista di paesi terzi definiti come sicuri in un decreto-legge poi successivamente convertito, nella speranza di potere così «costringere» il giudice interno ad applicarla come legge dello Stato<sup>83</sup>.

A tutto questo si aggiunge la decisione da parte della Commissione europea di proporre l’aggiornamento di parte della riforma del Patto su Asilo ed Immigrazione, andando incontro al governo italiano ed agli altri governi dell’Unione che guardano con interesse alla possibilità di automatizzare ed esternalizzare la gestione di parte dei flussi migratori<sup>84</sup>. La Commissione ha infatti proposto di considerare, salvo particolari eccezioni, tutti gli Stati candidati ad entrare nell’Unione come «paesi di origine sicuri», nonché di istituire una lista di «paesi di origine sicuri» a livello dell’Unione che entri in vigore con il nuovo regolamento sulle procedure di protezione internazionale<sup>85</sup>.

Un potenziale ostacolo però potrebbe arrivare dalle risposte della Corte di giustizia ai numerosi rinvii pregiudiziali provenienti dai tribunali italiani e già citati sopra, che sono trattati, anche grazie alla procedura accelerata, in maniera piuttosto spedita<sup>86</sup>. L’udienza che

<sup>81</sup> CGUE, sentenza del 4 ottobre 2024, causa C-406/22, CV, punto 77.

<sup>82</sup> CGUE, sentenza del 4 ottobre 2024, causa C-406/22, CV, punto 98.

<sup>83</sup> L. 9 dicembre 2024, n. 187, recante «disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali».

<sup>84</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the establishment of a list of safe countries of origin at Union level, COM/2025/186 final (16 aprile 2025) [versione ufficiale disponibile solo in lingua inglese].

<sup>85</sup> Tale lista, indicata all’Annex II della proposta, include al momento: Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo, Marocco, Tunisia.

<sup>86</sup> Il tempo medio di risoluzione di un rinvio pregiudiziale sottoposto a procedura accelerata ex art. 105 del Regolamento di Procedura della Corte è di circa 9 mesi. V. G. GRECO, *Urgenza o accelerazione?*, in *Eurojus*, 2024, p. 1 ss. Sulla procedura d’urgenza v. C. HONORATI, *Il nuovo procedimento pregiudiziale d’urgenza per i rinvii relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, p. 625 ss.

deve assicurare il contraddittorio tra le parti nel procedimento principale ha infatti già avuto luogo<sup>87</sup>.

La proposta di revisione della Commissione europea al Regolamento (UE) 2024/1348<sup>88</sup> è stata poi pubblicata più o meno negli stessi giorni delle (ben più garantiste) conclusioni dell'Avvocato generale De la Tour a uno dei rinvii più interessanti tra i tanti proposti alla Corte, quello nelle cause riunite *Alace e Campelli*<sup>89</sup>.

Le conclusioni dell'Avvocato generale, a prima vista, sembrano dare ragione al governo italiano, che, anticipando in parte il modello assunto con la riforma del Patto su asilo ed immigrazione (ed in particolare con il Regolamento (UE) 2024/1348, applicabile a partire del 2026), ha incluso un elenco di paesi terzi sicuri in una fonte legislativa primaria. L'Avvocato generale, infatti, afferma che è conforme al diritto dell'Unione una prassi secondo la quale gli Stati membri includono in un atto legislativo un certo numero di Stati definiti come «paesi di origine sicuri» ma poi però aggiunge che gli elementi che hanno condotto a tale designazione devono essere messi a disposizione del giudice deve esaminare il ricorso contro la decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale<sup>90</sup>. Dunque, ancora una volta, il meccanismo che prevede l'analisi pressoché automatica e l'esternalizzazione delle domande di protezione internazionale potrebbe essere messo in crisi dal fatto che una parte consistente di tali domande possa essere oggetto di revisione giurisdizionale<sup>91</sup>.

Tutto questo, peraltro, assumendo che le considerazioni fatte dalla Corte nelle cause pendenti ed in quelle recentemente risolte siano ugualmente valide per l'interpretazione del testo dei nove regolamenti (oltre ad una direttiva) che compongono il Patto sull'asilo e l'immigrazione, che entrerà in vigore a partire dall'aprile del 2026, cosa che non si può, al momento, dare per scontata.

Tuttavia, e come ultimo elemento di questa difficile interazione tra livello nazionale e dell'Unione, visto che tale problema trova la sua origine nel diritto dell'Unione e nella sua

---

<sup>87</sup> Si veda l'interessante resoconto fatto da S. MORLOTTI, *Mattoncini di Lego in Corte di giustizia: la designazione dei Paesi di origine sicuri. Udienda di Grande Chambre del 25 febbraio 2025, cause riunite C-758/24 Alace e C-759/24 Campelli*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, p. 1 ss.

<sup>88</sup> Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE.

<sup>89</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale De la Tour del 10 aprile 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *LC e CP contro Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma – sezione procedure alla frontiera II*, su cui v. E. COLOMBO, *L'arte del compromesso: brevi riflessioni sulle conclusioni dell'Avvocato generale De La Tour sulle cause Alace e Campelli*, in *Eurojus*, 2025, p. 1 ss.

<sup>90</sup> CGUE, Conclusioni dell'Avvocato generale De la Tour, cit. punto 64.

<sup>91</sup> Si vedano infatti le osservazioni fatte da E. COLOMBO, *L'arte del compromesso: brevi riflessioni sulle conclusioni dell'Avvocato generale De La Tour sulle cause Alace e Campelli*, cit., p. 5 – 6, dove l'Autrice sottolinea che le conclusioni dell'Avvocato generale, se seguite dalla Corte di giustizia, potrebbero attribuire al giudice una consistente autonomia nel reperimento delle fonti per determinare la legittimità della designazione del paese di origine sicuro.

interpretazione da parte della giurisprudenza della Corte di giustizia, che avrebbe imposto, tramite il primato, la disapplicazione del diritto interno confliggente e visto che, come risaputo, il primato si fonda sulla giurisprudenza della Corte, alcuni politici italiani che afferiscono all’attuale maggioranza hanno ritenuto di intavolare una proposta di modifica alla Costituzione italiana per modificarne gli articoli 11 e 117<sup>92</sup>. Tale proposta, che ha tutte le caratteristiche della provocazione politica, e che non è nemmeno la prima del suo genere<sup>93</sup>, ci ricorda comunque che le basi del primato (certo non esclusivamente ma comunque principalmente giurisprudenziali) sono fragili, e che necessitano di essere riconosciute senza alcuna ambiguità all’interno dell’ordinamento dell’Unione e degli ordinamenti nazionali, pena la loro costante messa in dubbio.

### 5. La Corte costituzionale italiana ritorna sul primato del diritto dell’Unione: il «tono costituzionale»

La questione del primato e del suo accoglimento da parte delle Corti costituzionali è già stata affrontata ampiamente in giurisprudenza<sup>94</sup> ed è ben presente nel dibattito tra gli studiosi<sup>95</sup>. Vi sono riflessioni, per esempio, che mettono al centro la questione del primato come regola di coesione, e come principio condiviso<sup>96</sup> che si regge sulla solidarietà nella responsabilità tra corti nazionali ed europee ancora prima che sul processo legislativo o persino di revisione dei Trattati<sup>97</sup>.

Una prova importante della condivisione dell’importanza del primato si può trovare, nella giurisprudenza, in alcune sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale pubblicate

<sup>92</sup> Proposta emendativa 7.02. in I Commissione (Affari Costituzionali) in sede referente, riferita al C. 1917: «Dopo l'articolo 7, aggiungere il seguente: Art. 7-bis. 1. All'articolo 117, primo comma, della Costituzione, le parole: «, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.» sono soppresse. 2. All'articolo 11 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «In ogni fase e tipo di giudizio, di ogni ordine e grado, la Costituzione non costituisce, in ogni sua previsione, fonte subordinata ai Trattati e agli altri atti dell'Unione europea».

<sup>93</sup> Si veda, per esempio, Proposta di modifica n. 26.33 al DDL n. 1429 (XVII legislatura): «Sostituire il comma 1 con il seguente: «1. All'articolo 117, primo comma, della Costituzione, le parole: ", nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali." sono soppresse».

<sup>94</sup> V. per esempio le sentenze citate in L.S. ROSSI, C. TOVO, *Il principio del primato del diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 103-107.

<sup>95</sup> V. J. ZILLER, *Dialogo, confronto, o contrapposizione tra Corti?* in G. CONTALDI, R. CISOTTA (a cura di) *Courts, Values and European Identity*, in *Eurojus* – fascicolo speciale, 2022, p. 43 ss. In senso critico, invece, G. VOSA, *Questioning 'primacy': A proposal for a systematic understanding of 'identitarian arguments' in national constitutional case-law*, in *Annuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2023, p. 11 ss.

<sup>96</sup> L.S. ROSSI, *Il principio del primato come "regola di coesione"*, cit., p. 19.

<sup>97</sup> CGUE, sentenza del 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Popławski II*, punto 52: «il diritto dell’Unione si caratterizza per la circostanza di derivare da una fonte autonoma, costituita dai trattati, per il suo primato sui diritti degli Stati membri nonché per l’effetto diretto di tutta una serie di disposizioni applicabili ai loro cittadini e agli stessi Stati membri. Tali caratteristiche essenziali del diritto dell’Unione hanno dato vita ad una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano, in modo reciproco, l’Unione stessa e i suoi Stati membri, nonché, tra di loro, gli Stati membri».

in particolare tra la fine del 2024 e l'inizio del 2025. Tali sentenze, insieme alla questione della condivisione della responsabilità del primato, sollevano quella della sovrapposizione tra il primato del diritto dell'Unione ed il contenuto del diritto costituzionale nazionale.

Proprio per ridurre il rischio che i giudici nazionali ricorrano allo strumento del rinvio pregiudiziale quando il contenuto del diritto dell'Unione si sovrappone a quello costituzionale (il c.d. «tono costituzionale») la Corte costituzionale ha suggerito di anticipare al rinvio pregiudiziale il ricorso di legittimità costituzionale<sup>98</sup>. Infatti, l'articolo 267 del TFUE letto alla luce dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE e del primato del diritto dell'Unione prevede che, in caso di dubbio sull'interpretazione o la validità del diritto dell'Unione, il giudice nazionale possa, ed a volte debba, rivolgersi alla Corte di giustizia e che, in caso contrario debba quasi sempre disapplicare la disposizione nazionale confliggente<sup>99</sup>. Il diritto costituzionale nazionale richiede invece che lo stesso giudice nazionale si rivolga alla Corte costituzionale qualora l'interpretazione del diritto dell'Unione abbia un «tono costituzionale». Il giudice nazionale, dunque, trovandosi ad un bivio, può scegliere l'uno o l'altro strumento.

Le sentenze che vogliamo qui schematicamente richiamare sono già state commentate da diverse ed autorevoli voci, che ne hanno sottolineato luci ed ombre<sup>100</sup>. Sono parte di una linea giurisprudenziale che si è affermata in particolare negli ultimi due anni<sup>101</sup>, e che, probabilmente, mira a mantenere, in un'ottica non conflittuale e rispettosa del primato<sup>102</sup>, la centralità della questione di legittimità costituzionale a fronte del «traboccare» degli

<sup>98</sup> F. FERRARO, *La Consulta si affida al "tono costituzionale" per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, in *Eurojus*, 2024, p. 160 ss.

<sup>99</sup> Con le eccezioni richiamate nella causa *Poplawski II*, cit., punto 68, e CGUE, sentenza del 18 gennaio 2022, causa C-261/20, *Thelen Technopark*, punto 48.

<sup>100</sup> V. L.S. ROSSI, *Il nuovo corso della Corte costituzionale italiana sui rapporti con l'ordinamento dell'Unione europea: è davvero una questione di "tono"?* in *Federalismi.it*, 2025, p. i ss. C. AMALFITANO, *"Tono costituzionale": formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante. Brevi riflessioni a partire dalla sentenza costituzionale n. 31/2025*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, p. 1 ss. F. FERRARO, *La Consulta si affida al "tono costituzionale" per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, cit. S. BARBIERI, *Cambiano i tempi, cambia il dialogo: l'ordinanza n. 21 del 2025 della Corte costituzionale*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, p. 1ss. C. FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n. 15 del 2024 del giudice delle leggi*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, p. 26 ss. R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'articolo 11 della Costituzione*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, p. 1 ss. A. RUGGERI, *La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta, in attesa di successive messe a punto (a prima lettura di Corte cost. n. 181 del 2024)*, in *Consulta Online*, 2024, p. 1347 ss. B. SBORO, *Sindacato accentratore e doppia pregiudiziale di «impatto sistemico» dal «tono costituzionale». Note a margine di Corte cost., sent. n. 181/2024*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, p. 1 ss.

<sup>101</sup> È utile poi sottolineare che il giudice redattore di queste pronunce presso la Corte costituzionale ha rivestito anche il ruolo di avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'Unione europea.

<sup>102</sup> Tale approccio era forse più sfumato con la c.d. doppia pregiudizialità, che sembrava suggerire che il giudice nazionale dovesse sempre dare la priorità alla questione di legittimità costituzionale per via incidentale.

strumenti dell’Unione europea e della conseguente e potenziale «emarginazione» della Corte costituzionale<sup>103</sup>.

Le sentenze in questione infatti indicano al giudice nazionale che tutte quelle questioni che riguardano l’interpretazione del diritto dell’Unione che hanno un «tono costituzionale» devono, in forza dell’art. 117, paragrafo 1, della Costituzione, essere riferite anche alla Corte costituzionale, in modo tale da permetterle di risolvere in anticipo il potenziale conflitto tra l’interpretazione del diritto dell’Unione data dalla Corte di giustizia e quella del diritto interno data dalla Corte costituzionale<sup>104</sup>.

Il concetto di «tono costituzionale», la cui genesi non è chiara<sup>105</sup>, sembra nascere nel contesto dell’ammissibilità dei conflitti di attribuzione tra gli organi dello Stato, dove viene talvolta utilizzato dalla Corte costituzionale<sup>106</sup>.

Tale concetto viene poi ribadito e sviluppato ulteriormente nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale che ha portato alla sentenza n. 181 del 2024, dove la Corte costituzionale ha ribadito che «Perché questa Corte scrutini nel merito le censure di violazione di una normativa di diritto dell’Unione direttamente applicabile, è necessario che la questione posta dal rimettente presenti un “tono costituzionale”, per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale»<sup>107</sup>.

Nella stessa sentenza, la Corte costituzionale ha ricordato l’importanza fondamentale del primato e del sistema di controllo di «costituzionalità» diffuso, basato sul rinvio pregiudiziale, e la sua complementarità al controllo accentrato di costituzionalità che caratterizza l’ordinamento italiano<sup>108</sup>. Tale sentenza ricorda che il primato del diritto dell’Unione su quello nazionale è «uno dei capisaldi dell’integrazione europea, riconosciuto fin dalle prime pronunce della Corte di giustizia e poi dalla giurisprudenza di questa Corte»<sup>109</sup>. La Corte costituzionale ha anche ribadito che non vi è antitesi e neppure un ordine di priorità fra rinvio pregiudiziale e questione di legittimità costituzionale, e che

<sup>103</sup> Su cui v. per tutti A. BARBERA, *La carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, 2017, p. 1 ss., in part. p. 5-6.

<sup>104</sup> Sul punto R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti*, cit., ha notato come sia progressivamente meno presente il riferimento all’art. 11 della Costituzione, considerato come lo storico ancoraggio del diritto dell’Unione a quello nazionale. Tale considerazione potrebbe forse tradire un cambiamento di rotta in senso «monista» della Corte costituzionale?

<sup>105</sup> Si vedano però le considerazioni fatte in P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell’Unione europea (e l’autonomia dei giudici)*, in *Eurojus*, 2024, p. 174 ss., in part. p. 177, dove gli A. riconoscono la paternità del concetto ad uno scritto di Carlo Mezzanotte (C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, p. 110 ss.).

<sup>106</sup> V. per esempio, Corte cost., sentenza del 18 giugno 2019, n. 173, punto 3.1.3.2 del *Considerato in diritto*, sentenza del 10 maggio 2023, n. 126, punto 1 del *Considerato in diritto*, sentenza del 23 novembre 2023, n. 15/2024, punto 7.3.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>107</sup> Corte cost., sentenza del 30 ottobre 2024, n. 181, punto 6.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> *Ivi*, punto 6.2. del *Considerato in diritto*.

spetta sempre al giudice nazionale, sulla base delle esigenze della causa, decidere se intraprendere la strada del rinvio pregiudiziale o quella della questione di legittimità costituzionale<sup>110</sup>.

Questa sentenza della Corte costituzionale, dunque – da un lato – potrebbe dissipare alcune ambiguità che erano il risultato della lettura della precedente linea giurisprudenziale sulla c.d. doppia pregiudizialità, nella quale sembrava apparire una sorta di gerarchia tra la questione di legittimità costituzionale e quella pregiudiziale<sup>111</sup>, ma nello stesso tempo consolidare il potere del giudice costituzionale di fornire un’interpretazione del diritto dell’Unione dotato di effetto diretto che abbia «tono costituzionale»<sup>112</sup>.

La portata di questa novità non è certamente secondaria. Dunque, anche per questa ragione, la Corte costituzionale ha ritenuto di dovere precisare per ben tre volte, nei primi mesi del 2025, il significato di questa nuova giurisprudenza sul «tono costituzionale».

La prima è la sentenza n. 1 del 2025, dove la Corte costituzionale continua, sulla scia della 181 del 2024, a ribadire che il giudice nazionale che si trovi di fronte ad una disposizione di diritto dell’Unione dotata di efficacia diretta, anziché disapplicarla immediatamente, o investire della questione la Corte di giustizia, può rivolgersi alla Corte costituzionale per violazione dell’art. 117, paragrafo 1, della Costituzione<sup>113</sup>. Tale ulteriore sottolineatura potrebbe dunque creare pregiudizio all’effetto diretto della disposizione richiamata, che è forse l’elemento più visibile del primato, sospendendolo fino alla risoluzione dell’una o dell’altra via<sup>114</sup>. Nel caso di specie, che riguardava una discriminazione tra cittadini italiani e residenti di lungo periodo nell’accesso alle prestazioni sociali essenziali

<sup>110</sup> *Ivi*, punti 6.2 e 6.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>111</sup> Corte cost. sentenza del 7 novembre 2017, n. 269. Tale sentenza (anzi, l’*obiter* in essa contenuto al punto 5.2 del *Considerato in diritto*), però, non sosteneva che il giudice interno dovesse per forza dare la priorità al giudizio di legittimità costituzionale, ma solo che, in caso di dubbio, nulla vietava al giudice interno di farlo. 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. F. SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2019, p. 729 ss.

<sup>112</sup> Sul punto e sulle potenziali sovrapposizioni e relative problematicità, v. L.S. ROSSI, *Il nuovo corso della Corte costituzionale italiana sui rapporti con l’ordinamento dell’Unione europea: è davvero una questione di “tono”?*, cit. p. xxvi-xxvii, F. FERRARO, *La Consulta si affida al “tono costituzionale” per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell’Unione provviste di effetto diretto*, cit. p. 167-168, C. AMALFITANO, *Tono costituzionale”: formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante. Brevi riflessioni a partire dalla sentenza costituzionale n. 31/2025*, cit. p. 4-5. V. invece, in senso più ottimista, P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell’Unione europea (e l’autonomia dei giudici)*, cit. p. 183.

<sup>113</sup> Corte cost., sentenza del 26 novembre 2024, n. 1/2025, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>114</sup> *Ivi*, punto 3.4 del *Considerato in diritto*: «L’interlocuzione con questa Corte si dimostra poi particolarmente proficua, in ragione delle divergenze sull’efficacia diretta della normativa europea, che sono emerse nei diversi gradi di giudizio (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.5. del *Considerato in diritto*)». Tale considerazione sembra sollevare dubbi sulla portata dell’effetto diretto, sottolineando come la sua applicazione a seguito di una pronuncia di illegittimità costituzionale possa dargli maggiore autorevolezza (a spese, però, della sua efficacia, che sarebbe sospesa fino alla pronuncia della Corte).

(garantita dalla direttiva 2003/109/CE), la Corte costituzionale sceglie di risolvere la questione invocando l’eguaglianza tutelata dall’articolo 3 della Costituzione ma nel fare questo asserisce che «Ne discende la violazione della parità di trattamento che l’art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE prescrive»<sup>115</sup>. Dunque, sembra proprio che la Corte costituzionale stia interpretando il diritto dell’Unione (anche se soltanto come conseguenza dell’interpretazione del diritto costituzionale nazionale), assolvendo alla funzione che Trattati assegnano in via esclusiva alla Corte di giustizia.

Si deve poi segnalare, da ultimo, che la Corte costituzionale, con l’ordinanza n. 21 del 2025, ha riferito alla Corte di giustizia un quesito pregiudiziale di «tono costituzionale» sulla compatibilità della legge nazionale richiamata con un regolamento<sup>116</sup>. Attraverso questo rinvio la Corte costituzionale, pur riconoscendo il diritto del giudice interno di fare rinvio alla Corte di giustizia, sembra indirettamente invitarlo ad un’accurata riflessione, e nello stesso tempo farsi mediatrice e custode del rinvio su tutte le materie interne che possano avere un «tono costituzionale» rischiando dunque di depotenziare, quantomeno parzialmente, tale strumento<sup>117</sup>.

L’ultimo atto (per il momento, ed in attesa di una risposta della Corte di giustizia) della giurisprudenza sul «tono costituzionale» è la sentenza n. 31 del 2025<sup>118</sup>. In tale sentenza, in cui si fa ampio ricorso, tra l’altro, alla precedente 269 del 2017, la Corte costituzionale si trova a rispondere ad un quesito sulla legittimità costituzionale della disciplina in materia di reddito di cittadinanza con gli articoli «3, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 21 e 34 CDFUE, 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE e 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE»<sup>119</sup>. È interessante notare che l’Avvocatura generale dello Stato, nel proprio intervento in udienza, ha sostenuto che la questione avrebbe dovuto essere considerata irricevibile perché, riguardando soprattutto il diritto dell’Unione, sarebbe stato il giudice della causa principale a dover sollevare questione pregiudiziale<sup>120</sup>.

La Corte costituzionale, invece, accetta di risolvere la questione dichiarando la disposizione richiamata dal giudice *a quo* incompatibile con gli articoli della Costituzione richiamati e per ciò stesso anche con il diritto dell’Unione<sup>121</sup>. Tale simultanea decisione, che per la Corte è in linea con le sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia in materia, avrebbe anche il pregio di evitare, con l’efficacia *erga omnes*, pericolose discriminazioni a rovescio nei

<sup>115</sup> *Ivi*, punto 9.6 del *Considerato in diritto*.

<sup>116</sup> Corte cost., ordinanza del 10 febbraio 2025, n. 21.

<sup>117</sup> Mi pare giunga a simile conclusioni, seppure in maniera più sfumata, pure S. BARBIERI, *Cambiano i tempi, cambia il dialogo: l’ordinanza n. 21 del 2025 della Corte costituzionale*, cit., p. 9.

<sup>118</sup> Corte cost., sentenza del 12 febbraio 2025, n. 31.

<sup>119</sup> *Ivi*, punto 1 del *Considerato in diritto*.

<sup>120</sup> *Ivi*, punto 4 del *Considerato in diritto*. Tale punto era già stato sollevato nell’ordinanza n. 21/2025. V. S. BARBIERI, *Cambiano i tempi, cambia il dialogo: l’ordinanza n. 21 del 2025 della Corte costituzionale*, cit. p. 7.

<sup>121</sup> *Ivi*, punto 8.3 del *Considerato in diritto*.

confronti dei soggetti che, in un caso simile, non avrebbero potuto sollevare questione pregiudiziale alla Corte di giustizia<sup>122</sup>. Questa ulteriore sottolineatura suggerisce la volontà della Corte costituzionale di proporsi come mediatrice delle questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione che abbiano rilevanza costituzionale, mettendo però potenzialmente in crisi, certamente in maniera non volontaria, la natura decentralizzata del meccanismo del rinvio pregiudiziale.

La giurisprudenza sul «tono costituzionale», dunque, anche se riconosce il primato e sembra metterlo al riparo da un'eventuale, per quanto improbabile, regressione da parte del legislatore nazionale, garantisce alla Corte costituzionale un ruolo di mediatrice tra il giudice nazionale e la Corte di giustizia, nutrendo un'ambiguità concettuale ed interpretativa che potrebbe ispirare future sentenze provenienti da altri Stati membri.

## 6. Conclusioni

Le vicende finora esposte del primato, e della sua precarietà, hanno più che altro le caratteristiche di una tempesta perfetta nel «bicchiere» del diritto dell'Unione, o al massimo nella più ampia «vasca da bagno» delle relazioni tra il diritto dell'Unione e gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri.

Cosa succederebbe se la tempesta perfetta nella «vasca da bagno» tracimasse e, in uno Stato membro, una modifica legislativa, magari di rango costituzionale, magari sostenuta da un referendum popolare (laddove previsto o permesso), lo mettesse in dubbio? Certo, si possono invocare i tradizionali rimedi delle procedure di infrazione ed a tutela dello Stato di diritto, ma i tempi e le garanzie che richiedono sono molto più lunghi di quelli di una, ormai velocissima, decisione politica.

Fintanto che rimarranno politicamente appetibili le istanze che propongono di invertire il processo di globalizzazione (economico, politico e finalmente giuridico) e di trasferimento della sovranità (il c.d. *take back control*) che – quando MacCormick scriveva<sup>123</sup> – sembrava quasi irrevocabile, il potere giurisdizionale continuerà ad essere l'unico soggetto istituzionale a potere custodire saldamente il primato, ed ultimamente il processo di integrazione.

La Corte di giustizia ha l'onore e l'onere di custodire il primato, e tale responsabilità le deriva dal destino di custode dell'interpretazione dei Trattati e di motore dell'integrazione europea<sup>124</sup>. Questa responsabilità non è esclusiva, ma tutte le corti degli Stati membri sono corresponsabili per l'applicazione del primato e del diritto dell'Unione<sup>125</sup>. I giudici nazionali,

---

<sup>122</sup> *Ivi*, punto 8.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>123</sup> N. MACCORMICK, *Beyond the Sovereign State*, cit.

<sup>124</sup> V. J. KOKOTT, *La Corte di Giustizia dell'Unione europea come motore dell'integrazione*, cit. p. 452. G. TESAURO, *Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, cit.

<sup>125</sup> CGUE, *Euro Box Promotion*, cit. punti 217 e 254.

continuando ad avvalersi del rinvio pregiudiziale, possono contribuire all’applicazione uniforme e all’effettività del diritto dell’Unione, garantita dal ruolo svolto dalla Corte di giustizia.

Tale ruolo, però, sta venendo gradualmente eroso dalla ampia esposizione, anche mediatica, cui sono costrette le corti, che è legata al ruolo *quasi* politico (nel senso più alto del termine) che devono svolgere in mancanza di un quadro giuridico adeguato alle sfide che pongono i nostri tempi<sup>126</sup>. La Corte di giustizia, dunque, come del resto avviene paradossalmente con molte corti costituzionali nazionali, deve fare da supplente all’impossibilità, o alla mancanza di volontà, dell’organo politico<sup>127</sup>.

Dal che si traggono tre conclusioni possibili. La prima è che gli Stati accettino il ruolo che svolge la giurisprudenza della Corte di giustizia, aiutata in questa veste dai giudici nazionali come giudici dell’Unione<sup>128</sup>. La seconda è che accettino di riaprire il dibattito sulla modifica dei Trattati. La terza è quella di tornare indietro e di ridefinire il ruolo delle istituzioni sovranazionali. Ma, come bene si sa, anche tale conclusione richiederebbe una negoziazione, e dunque l’apertura di una conferenza internazionale tanto quanto una riforma dei Trattati. Dunque, sarebbe meglio iniziare, presto o tardi, una discussione sulle prospettive di riforma, siano esse positive (come si spera) o negative<sup>129</sup>. Le prospettive di riforma, se positive, non dovrebbero implicare la dissoluzione degli Stati membri in un superstato federale, e neanche la rinuncia ad ulteriori pezzi di autonomia e di sovranità (che in questo momento storico è comunque molto complicata da esercitare, sia a livello nazionale che europeo), bensì la loro riorganizzazione in modo da prediligere la velocità di decisione e la capacità dell’Unione di apparire dall’esterno come un soggetto unico. Ed il riconoscimento del primato sarebbe una condizione importante per contribuire alla solidità dell’Unione.

Una simile discussione, se correttamente orientata, permetterebbe anche all’Unione, seppure al prezzo carissimo del rischio di non esistere più come sino ad ora, di sconfiggere definitivamente l’argomento, in larga parte pretestuoso, della mancanza della legittimazione democratica, perché qualunque modifica, positiva o negativa, richiederebbe certamente un

<sup>126</sup> Mi pare che tale ruolo sia evocato in maniera convincente da Kokott quando, nelle conclusioni del suo articolo menziona «l’importante ruolo che le Corti supreme svolgono nel plasmare la società» (J. KOKOTT, *La Corte di Giustizia dell’Unione europea come motore dell’integrazione*, cit. p. 453). In senso più critico, v. M. CECILI, G. VOSA, *La funzione normativa dell’ordine giudiziario*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2023, p. 255 ss., in part. p. 282.

<sup>127</sup> V., per esempio, il dibattito sul fine vita in Italia, dove la Corte costituzionale richiede l’intervento del legislatore almeno dal 2019: v. Corte cost. sentenza n. 22 novembre 2019, n. 249. Tale intervento è giunto solo recentemente, con un progetto di legge presentato ad inizio luglio 2025.

<sup>128</sup> Cfr. A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2019, p. 9 ss., p. 20.

<sup>129</sup> Anche se, come autorevolmente affermato, l’originalità dell’esperienza comunitaria sta proprio nel paradosso dell’esigenza di un passo avanti, senza però che vi sia la volontà politica per farlo, perché tale passo esigerebbe un cambio nella natura dell’Unione. V. A. TIZZANO, *Il costituzionalismo europeo nell’età dell’incertezza*, cit. p. 367.

numero cospicuo di referendum confermativi negli Stati membri, come già successo in passato.

Aprire un dibattito sulla riforma dell'Unione (dibattito peraltro già iniziato con le proposte presentate a seguito della Conferenza sul futuro dell'Europa) permetterebbe anche di valorizzare l'opinione pubblica e la società civile europea, che va costruendosi sotto ai nostri occhi, che è certamente più consapevole e forse anche più pronta ad affrontare le sfide che pone la realtà<sup>130</sup>.

Finalmente, l'incertezza ed i condizionali che avvolgono le conclusioni di questo scritto (di esclusiva responsabilità dell'autore) riflettono in fondo la precarietà, a questo punto forse solo presunta, del primato, che è fattore costitutivo e cifra della costruzione dell'Unione, e consiste proprio nell'attendere, pur senza aspettarselo come risposta ovvia, che si verifichino le condizioni di una *ever closer Union*, adattandosi di volta in volta alle circostanze.

---

<sup>130</sup> Sul ruolo delle corti europee nella formazione di una società europea v. A. VON BOGDANDY, *The emergence of European society through public law: a Hegelian and anti-Schmittian approach*, cit., p. 194.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2025  
dalla Grafica Elettronica - Napoli

*Amministrazione*

Editoriale Scientifica srl  
80138 Napoli via San Biagio dei Librai, 39 tel. 081.5800459  
info@editorialescientifica.com  
www.editorialescientifica.it

*Direttore responsabile*

Pasquale De Sena

*Legale rappresentante*

Pasquale De Sena

Rivista semestrale gratuita pubblicata esclusivamente on-line su  
[www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org)  
[www.editorialescientifica.it](http://www.editorialescientifica.it)

*Registrazione*

Tribunale di Napoli n. 3134/15 del 29 luglio 2015

