



**CORTE COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA**  
*Constitutional Court of the Italian Republic*

**CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**  
*Court of Justice of the European Union*

**GIORNATA DI STUDIO – *Study Meeting***

**IDENTITÀ NAZIONALE DEGLI STATI MEMBRI, PRIMATO  
DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA, STATO DI  
DIRITTO E INDIPENDENZA DEI GIUDICI NAZIONALI**  
*Member States' National Identity, Primacy of European Union Law,  
Rule of Law And Independence of National Judges*

**CELEBRAZIONI DEL 70° ANNIVERSARIO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

*Celebrating the Court of Justice of the European Union's 70<sup>th</sup> Anniversary*

**ROMA, PALAZZO DELLA CONSULTA, 5 SETTEMBRE 2022**  
*Rome, Palazzo della Consulta, September 5<sup>th</sup>, 2022*

Il presente volume raccoglie gli atti dell'incontro bilaterale tra la Corte costituzionale della Repubblica italiana e la Corte di giustizia dell'Unione europea, dedicato allo studio dei temi dell'identità nazionale degli Stati membri, del Primato del diritto dell'Unione europea, dello stato di diritto e dell'indipendenza dei giudici nazionali, secondo una visione interpretativa e sistematica. L'incontro si è svolto nell'ambito delle celebrazioni per il settantesimo anniversario della istituzione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

*This volume collects the proceedings of the bilateral meeting between the Constitutional Court of the Italian Republic and the Court of Justice of the European Union, dedicated to the issues of National identity of Member States, the Primacy of European Union Law, the Rule of law and the Independence of national judges, according to an interpretative and systematic view. The meeting took place as part of the celebrations for the 70th anniversary of the establishment of the Court of Justice of the European Union.*

Testo a cura di – Edited by – Bruno CAROTTI

*Consigliere della Corte costituzionale – Segreteria generale  
Counsellor of the Constitutional Court – Secretary General*

Roma, ottobre 2022

LICENZA CREATIVE COMMONS



CC BY-NC-ND

ATTRIBUZIONE – NON COMMERCIALE – NON OPERE DERIVATE



**L'IDENTITÀ NAZIONALE DEGLI STATI MEMBRI E IL PRIMATO DEL DIRITTO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

PIETRO CURZIO

1. Premessa .....	5
2. La Cassazione italiana e l'Unione europea .....	6
3. I diritti fondamentali concorrenti .....	8
4. Problemi aperti e prospettive .....	10



# L'IDENTITÀ NAZIONALE DEGLI STATI MEMBRI E IL PRIMATO DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Pietro CURZIO\*

## 1. Premessa

Intendo proporre alcune riflessioni da uno specifico punto di vista, quello della Corte di cassazione, senza pretese di ordine sistematico.

Ovviamente ogni punto di vista, anche quello più tecnico e asettico, risente delle grandi questioni che l'Europa deve affrontare.

L'Unione riguarda 447 milioni di cittadini, appartenenti a 27 stati, all'interno dei quali si delineano visioni diverse, distribuite in un arco che va da una concezione "sovranazionale" più o meno accentuata, ad una visione meramente "intergovernativa". Le diverse visioni politiche si riflettono sulla dimensione istituzionale e più in generale sulla ricostruzione del rapporto tra l'ordinamento giuridico europeo e gli ordinamenti nazionali e quindi si riflettono anche sulle relazioni tra giudici europei e nazionali.

Il quadro, peraltro, non è statico: i problemi posti dalla guerra in Ucraina possono essere affrontati solo su scala europea e rafforzano l'esigenza di politiche ed interventi di dimensione europea. Del resto, la finalità dell'Unione, come ricorda l'art. 3 del TUE, è prima di tutto quella di un'azione comune ed unitaria per promuovere la pace e i suoi valori e il Trattato assegna all'Unione un ruolo attivo a tal fine nel contesto internazionale ed in particolare nei confronti dei paesi limitrofi (art. 8 TUE).

---

\* Primo Presidente della Corte di Cassazione.

L'esigenza di rafforzare l'azione comune europea è anche alla base delle scelte che, a seguito della crisi pandemica, hanno portato al *Newgeneration.EU*, così come è alla base delle decisioni della Corte di giustizia e delle prese di posizione delle istituzioni politiche europee, che hanno con forza riaffermato i principî dello stato di diritto e di indipendenza della magistratura nei confronti di paesi membri che hanno intrapreso traiettorie dissonanti.

## 2. La Cassazione italiana e l'Unione europea

Ma rientriamo nello specifico punto di vista della Corte di cassazione italiana, che è poi un giudice comune di uno stato membro, sebbene con una duplice peculiarità. Una prima di ordine generale: quella di essere il giudice cui è demandata la nomofilachia, cioè l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge. Una seconda relativa ai rapporti con il diritto europeo: quella di essere giudice di ultima istanza che ha il dovere, non la mera facoltà, di disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Rispetto alla seconda peculiarità, è in corso un dialogo con la Corte di giustizia per definire quando questo dovere ricorra e soprattutto per precisarne i limiti e le eccezioni. Il dialogo tra le Corti non è esaurito: siamo in attesa delle precisazioni richieste con l'ordinanza del 6 aprile 2022 dal Consiglio di Stato, che con la Cassazione condivide questa responsabilità.

Più in generale sui rapporti tra Consiglio di Stato e Cassazione, la Corte di giustizia ha indicato di recente il punto di equilibrio nella prospettiva europea<sup>1</sup>. È di pochi giorni fa la decisione delle Sezioni unite che, prendendone atto, come del resto hanno fatto in una serie di altre decisioni sul tema, chiude la controversia<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> CGUE, sentenza del 21 dicembre 2021, [Randstad Italia SpA / Umana SpA, Azienda USL Valle d'Aosta, IN. VA SpA, Synergie Italia agenzia per il lavoro SpA](#), in causa C-497/20, EU:C:2021:1037.

<sup>2</sup> CASS. SEZ. UN., [sentenza del 30 agosto 2022, n. 25503](#).

Come ogni altro giudice comune europeo la Cassazione deve applicare oltre alle norme del suo ordinamento nazionale, anche quelle dell'Unione europea. L'art. 117 Cost. dispone che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”. Si specifica così il consenso espresso dall'art. 11 Cost., in condizioni di parità con gli altri Stati, alle “limitazioni di sovranità” necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni.

L'Unione non ha competenza generale ed omnicomprensiva, ma delimitata dal principio di attribuzione: “agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli stati membri per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti”, secondo l'art. 5 del TUE, che in due diverse norme (5, paragrafo 2 e 4, paragrafo 1), afferma e ribadisce: “qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli stati membri”.

Le questioni sono rese più complesse dall'affiancamento di un secondo principio, quello di sussidiarietà, per cui nei settori non di competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto “se ed in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli stati membri... ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”.

All'interno di tale ambito, il giudice nazionale deve applicare le disposizioni europee previa verifica che possano essere applicate direttamente, senza la mediazione di una legge nazionale. A tal fine, deve accertare che le disposizioni da osservare siano chiare, precise e suscettibili di applicazione immediata, non condizionata ad alcun provvedimento formale dello stato membro.

Lo sono tipicamente i regolamenti, ma come è noto la giurisprudenza della Corte ha esteso da tempo la teorica dell'effetto diretto anche ai Trattati<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> CGCE, sentenza del 5 febbraio 1963, [NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte](#), in causa 26/62, EU:C:1963:1.

Il problema si è riproposto con l'approvazione e l'entrata in vigore della Carta dei diritti dell'Unione europea, approvata a Nizza e oggi richiamata dall'art. 6 TUE, con il quale l'Unione "riconosce" i diritti, le libertà, i principi sanciti dalla Carta, che "ha lo stesso valore giuridico dei trattati", precisando peraltro che le disposizioni della Carta non estendono le competenze dell'Unione definite nei trattati.

Si pone per il giudice il problema di sapere se l'applicazione delle previsioni della Carta debba passare attraverso la mediazione di direttive o derivi dalle prescrizioni della Carta in quanto tale. Nella giurisprudenza della Corte non sembra essere maturata una risposta compiutamente delineata. E questo è un punto che la Corte di giustizia dovrebbe definire con la maggiore chiarezza possibile.

### **3. I diritti fondamentali concorrenti**

Ancora più complesso è il problema che si pone al giudice comune quando è chiamato a contemperare diritti fondamentali concorrenti che le parti in causa traggano da disposizioni dei trattati e della Carta e può egli addirittura essere tenuto nell'ambito del controllo che deve effettuare, ad assicurarsi che il principio di proporzionalità sia rispettato. Il problema è stato focalizzato in questi termini dalla Corte di giustizia<sup>4</sup>.

Questo è un problema cruciale. La Carta di Nizza riconosce diritti fondamentali che in parte sono già presenti nella Costituzione, in altra parte penetrano comunque nel nostro ordinamento in virtù degli artt. 11 e 117 Cost. Tali diritti, al pari di ogni altro diritto previsto dalla Costituzione sono soggetti ad un bilanciamento con altri diritti e principi.

---

<sup>4</sup> CGUE, sentenza del 17 aprile 2018, [Vera Egenberger contro Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.](#), in causa C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, punto 80.

La Costituzione ha una sua architettura e complessi equilibri interni. La disciplina concreta e specifica di un diritto sancito dalla Costituzione deve considerarli attentamente. A svolgere questa funzione è chiamato prioritariamente il legislatore ordinario. Il giudice, a sua volta, quando interpreta una norma, non può non tenerne conto. La difficoltà dell'interpretazione conforme alla Costituzione deriva spesso proprio dalla necessità di non assolutizzare un diritto ma di contemperarlo con altri diritti di pari o superiore rilievo costituzionale.

È evidente che questa complessa valutazione in sede interpretativa non può spingersi sino alla elaborazione di una norma nuova con l'assunzione di un ruolo sostitutivo del legislatore, né può spingersi ad elidere dall'ordinamento interno una norma vigente, assumendo un ruolo sostitutivo della Corte costituzionale. In tale ottica, mostra la sua inadeguatezza anche il meccanismo della "disapplicazione" della norma da parte del giudice nazionale.

Quando il bilanciamento oltrepassa i limiti della interpretazione e si colloca in una dimensione che richiede una decisione sul possibile contrasto tra una norma e i diritti riconosciuti a livello costituzionale allora il giudice comune dovrebbe fare un'operazione di *self-restraint*, rimettendosi tendenzialmente al giudizio di chi è specificamente attrezzato per tale tipo di valutazioni.

La controprova è nella efficacia *erga omnes* che la decisione del giudice costituzionale può assumere, in quanto, anche se occasionata da una specifica controversia, essa è diretta a rimodellare l'ordinamento alla luce della Costituzione con efficacia generale e non limitata alla soluzione dello specifico caso. E questo è un chiaro vantaggio per la ricalibratura del sistema ordinamentale che ne deriva.

Può accadere che la norma ponga un dubbio di contrasto tanto con un diritto riconosciuto dalla Costituzione, quanto con la Carta dei diritti fondamentali o più in generale con il diritto dei Trattati ed altre norme europee.

Immediatamente dopo l'esito positivo della vicenda *Taricco*, in cui le Corti hanno cooperato nel ricercare un convincente punto di equilibrio nel rapporto tra ordinamento italiano e ordinamento europeo, la Corte costituzionale ha indicato un metodo da seguire quando si pongano problemi di "doppia pregiudizialità".

La soluzione proposta, peraltro in un *obiter* che si affidava quindi alla capacità di persuadere, è stata in seguito stemperata, passando dalla obbligatorietà alla opportunità e alla indicazione metodologica, ma, ciò nonostante, sembra stia incidendo nella ridefinizione del quadro complessivo.

Alcune vicende processuali successive ne hanno tratto sicuramente un vantaggio. La Corte di cassazione due mesi dopo ha applicato la "precisazione", pur evidenziandone profili di criticità, e l'esito di quella importante vicenda<sup>5</sup> può essere considerato largamente positivo, come del resto si è sottolineato in dottrina. Le ulteriori applicazioni non sono state sempre allo stesso livello, ma si è aperta una linea di dialogo.

#### **4. Problemi aperti e prospettive**

Permangono molteplici incertezze e problemi che la dottrina ha dettagliatamente evidenziato. Pur in un quadro non stabilizzato, la Corte costituzionale sembra aver recuperato un ruolo che le è proprio e le consente di accentrare e di dare quindi risposte coerenti e di sistema a problemi in cui è necessario trovare un delicato punto di equilibrio tra primato dell'Unione e identità nazionali.

La Consulta ha avuto l'accortezza di interpretare sobriamente questo ruolo, non declinandolo in via esclusiva ed escludente, ma cogliendo e

---

<sup>5</sup> CGUE, sentenza del 2 febbraio 2021, [DB contro Commissione Nazionale per le Società e la Borsa \(CONSOB\)](#), in causa C-481/19, EU:C:2021:84.

valorizzando le sollecitazioni del giudice comune e coinvolgendo in più occasioni la Corte europea mediante rinvii pregiudiziali.

Più in generale, mi sembra che tutti i giudici nazionali ed europei, abbiano acquisito negli ultimi anni, maggiore consapevolezza dei loro rispettivi ruoli e responsabilità e siano impegnati a muoversi nel rispetto del principio di “leale cooperazione” che l’art. 4, paragrafo 3, del TUE richiede all’Unione e a tutti gli stati membri.

Non esistono altre vie per ricercare il giusto punto di equilibrio tra i valori comuni europei indicati nell’art. 2 del TUE e l’identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale degli stati membri, cui fa riferimento l’art. 4, paragrafo 3, del TUE.

Un equilibrio su cui si fondano i Trattati e il cui rispetto inciderà sul futuro dell’Unione.

