



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 70th Anniversary

ROMA, PALAZZO DELLA CONSULTA, 5 SETTEMBRE 2022
Rome, Palazzo della Consulta Palace, September 5th, 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

IDENTITÀ NAZIONALE E PRIMATO DELL'UNIONE EUROPEA

EMANUELA NAVARRETTA

1. Premessa	5
2. Il contenuto dell'identità nazionale secondo prospettive statuali e i tratti generalissimi della categoria secondo l'ordinamento dell'Unione: il limite intrinseco dell'identità costituzionale europea	6
3. Le funzioni dell'identità nazionale secondo le prospettive nazionali e secondo il diritto dell'Unione europea	9
4. L'identità nazionale e il principio del primato	11
4.1 Le condizioni procedimentali	11
4.2 Le condizioni sostanziali	13
4.2.1 La tutela della unità e dell'effettività del diritto dell'Unione e i margini di flessibilità del criterio	14
4.2.2 La difesa dello standard di tutela riconosciuto ai diritti protetti dalla Carta e il bilanciamento con le ragioni sottese all'identità nazionale	16
5. Identità nazionale, tradizioni costituzionali comuni e identità costituzionale europea	19
6. Breve epilogo	23

IDENTITÀ NAZIONALE E PRIMATO DELL'UNIONE EUROPEA

Emanuela NAVARRETTA*

1. Premessa

L'art. 4, paragrafo 2, del TUE prevede il rispetto da parte dell'Unione europea di due paradigmi: l'identità nazionale e l'«eguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati», che è il fondamento assiologico del principio del primato.

Il loro connubio attesta la ricerca di un punto di equilibrio tra uniformità e rispetto del pluralismo, secondo una logica – direbbero gli esponenti del pluralismo costituzionale, a partire da MacCormick¹ – “eterarchica”, nel quadro di un ordinamento, quello dell'Unione, che ha oramai consolidato al proprio interno i principî dello stato di diritto e del personalismo (art. 2 del TUE e CDFU)².

L'identità nazionale sembra, dunque, mostrare una vocazione ad assorbire, almeno in parte, dall'interno del sistema dell'Unione, le tensioni che avevano alimentato dall'esterno la teoria dei controlimiti³. Quest'ultima era stata elaborata da alcune Corti costituzionali nazionali – caso *Frontini*⁴ e caso

* Giudice della Corte costituzionale italiana, Professore ordinario di diritto civile all'Università di Pisa.

¹ N. MACCORMICK, *Beyond the Sovereign State*, in *Modern Law Review*, 1993, Vol. 56, No. 1, pp. 1-18.

² Sull'evoluzione del personalismo nel diritto dell'Unione europea si veda per tutti M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995; EAD., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in *I diritti in azione*, a cura di M. Cartabia, Bologna, 2007.

³ Fra gli innumerevoli contributi si veda i saggi raccolti in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017 e le recenti monografie di D. PELLEGRINI, *I controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le Corti*, Firenze, 2021 e S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, Napoli, 2018.

⁴ CORTE COSTITUZIONALE, [sentenza del 18 dicembre 1973, n. 183](#), IT:COST:1973:183.

*Solange I*⁵ – in una fase storica in cui l’Unione europea non aveva ancora fatto propri i principi del personalismo ed è stata poi ridefinita, quando la Corte di Giustizia ha sviluppato uno standard adeguato di protezione dei diritti fondamentali della persona (caso *Solange II*⁶).

Nondimeno, l’identità nazionale non coincide con i controlimiti, proprio in quanto la prima categoria viene concepita come operante dall’interno del sistema dell’Unione europea, ragion per cui se ne impone una ricostruzione in termini compatibili con il primato.

Sono state, invece, proprio le tendenze a definire l’identità nazionale secondo prospettive statuali unilaterali e autoreferenziali ad aver alimentato valutazioni scettiche rispetto al nuovo paradigma, ritenuto da taluni troppo vago e idoneo ad attrarre nazionalismi e populismi⁷. Ma non è la categoria in sé a sottendere le insidie, quanto piuttosto esse si annidano nelle citate interpretazioni, di matrice nazionale, che coinvolgono sia il suo contenuto sia la sua funzione.

2. Il contenuto dell’identità nazionale secondo prospettive statuali e i tratti generalissimi della categoria secondo l’ordinamento dell’Unione: il limite intrinseco dell’identità costituzionale europea

Sul piano contenutistico si collocano fuori del perimetro del sistema dell’Unione europea concezioni dell’identità nazionale – di reminiscenza schmittiana – sganciate dalle fonti costituzionali. Emblematica, in tal senso, la ricostruzione ungherese secondo la quale “the constitutional self-identity of

⁵ BVERFG sentenza 29 maggio 1974, BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71.

⁶ BVERFG sentenza 22 ottobre 1986, BVerfGE 73, 339 2 BvR 197/83.

⁷ F. FABBRINI and A. SAJÓ, *The dangers of constitutional identity*, in *European Law Journal*, 2019, Vol. 25, No. 4, pp. 457-473; R.D. KELEMEN and L. PECH, *The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2019, Vol. 21, p. 59-74.

Hungary is a fundamental value not created by the Fundamental Law – [but] merely acknowledged by the Fundamental Law”⁸.

Simili ricostruzioni contrastano con quanto dispone testualmente l’art. 4, paragrafo 2, del TUE, che evoca la struttura fondamentale politica e costituzionale degli Stati membri. L’espressione è, infatti, da intendere quale endiadi, nella quale la fonte positiva della Costituzione è elemento imprescindibile, volto ad allontanare il rischio di suggestioni alimentate da contingenze politiche.

Parimenti, fuoriescono dai confini che traccia l’ordinamento dell’Unione concezioni dell’identità nazionale che fanno valere principî estranei allo stato di diritto, ciò che è emerso nell’ambito di giudizi che hanno coinvolto non solo l’Ungheria, ma anche la Polonia e la Romania. Che l’identità nazionale debba trarsi da Costituzioni nazionali coerenti con il rispetto dei principî dello stato di diritto e della democrazia è anch’esso un requisito che emerge dalle fonti, intese in senso lato, dell’Unione⁹.

In origine, era stato codificato all’art. F del Trattato di Maastricht, ove si disponeva che l’Unione europea rispetta l’identità nazionale degli Stati membri “i cui sistemi di governo si fondano sui principî democratici”.

Di seguito, la medesima condizione è stata riaffermata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in un gruppo di sentenze emanate fra il 2019 e il 2022¹⁰. In particolare, la Corte di Lussemburgo – come testualmente si legge nella citata sentenza C-156/21 del 2022 (punti 127 e 232-234) – ritiene che i “valori contenuti nell’articolo 2 TUE”, vale a dire il rispetto della dignità

⁸ Corte costituzionale ungherese, decisione 22/2016 (XII. 5.) AB, sulla quale, *ex multis*, si v. G. HALMAI, *Abuse of Constitutional Identity. The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E (2) of the Basic Law*, in *Review of Central and East European Law* 2018, Vol. 43, pp. 23–42.

⁹ Sull’identità nazionale prima e dopo il Trattato di Lisbona si veda L.F.M. BESSELINK, *National and Constitutional Identity before and after Lisbon*, in *Utrecht Law Review*, 2010, p. 36-49.

¹⁰ CGUE, sentenza del 15 luglio 2021, [Commissione europea c. Repubblica di Polonia](#), in causa C-791/19, EU:C:2021:596; CGUE, sentenza del 21 dicembre 2021, [Euro Box Promotion e altri \(Procedimento penale a carico di PM e altri\)](#), in cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 and C-840/19, EU:C:2021:1034; CGUE, sentenza del 16 febbraio 2022, [Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea](#), in causa C-156/21, EU:C:2021:97; CGUE, sentenza del 16 febbraio 2022, [Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea](#), in causa C-157/21, EU:C:2021:98; CGUE, sentenza del 22 febbraio 2022, [RS](#), in causa C-430/21, EU:C:2022:99.

umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e dei diritti umani, valori che “sono stati identificati e [...] condivisi dagli Stati membri” e che “sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti”, “definiscono l'identità stessa dell'Unione ordinamento giuridico comune”. Di conseguenza, se l'Unione europea “rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, cosicché tali Stati dispongono di una certa discrezionalità per garantire l'attuazione dei principi dello Stato di diritto, ciò non comporta in alcun modo che tale obbligo di risultato possa variare da uno Stato membro all'altro. Infatti, pur disponendo di identità nazionali distinte [...], che l'Unione rispetta, gli Stati membri aderiscono a una nozione di “Stato di diritto” che condividono, quale valore comune alle loro proprie tradizioni costituzionali, e che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo”.

In sostanza, il riconoscimento e il rispetto dei principi cardine dello stato di diritto è condizione di adesione da parte degli Stati membri all'Unione europea e segna la linea di confine tra uso o abuso della categoria dell'identità nazionale¹¹. Chiaramente, questo sposta il *focus* sulla individuazione delle ipotesi che giungono a mettere a repentaglio lo stato di diritto, la cui latitudine concettuale impone un processo di concretizzazione relativamente al tipo di previsioni nazionali che pongono in discussione l'identità costituzionale europea. Simile esigenza emerge, a ben vedere, già dalle pronunce sopra richiamate che, con riferimento all'imparzialità e all'indipendenza della magistratura, evocano il supporto dell'art. 19 TUE, unitamente ai precedenti della Corte di Giustizia e alle tradizioni costituzionali comuni, proprio al fine di concretizzare (punto n. 161 della sentenza n. 156/21) il richiamo allo stato di diritto. La conclusione cui giunge la Corte è, dunque, nel senso che “l'esistenza stessa di un effettivo controllo giurisdizionale destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca a uno Stato di diritto e presuppone

¹¹ Sul tema si veda, da ultimo, J. SCHOLTES, *Abusing constitutional identity*, in *German Law Journal*, 2021, Vol. 22, p. 534-556 e B. TRIPKOVIC, *Constructing the Constitutional Self: Meaning, Value, and Abuse of Constitutional Identity*, in *Union University Law Review*, 2020, p. 359-384.

l'esistenza di organi giurisdizionali indipendenti" (punto 12 della sentenza citata).

Si delineano, a questo punto, i confini generalissimi dell'identità nazionale quale categoria del sistema dell'Unione europea.

Deve trattarsi di una nozione che si inferisce dall'interpretazione di fonti costituzionali nazionali, le quali non devono contrastare con i tratti essenziali dell'identità costituzionale dell'Unione europea.

Ciò non vuol dire – come si chiarirà in seguito – che qualunque profilo dell'identità costituzionale nazionale debba essere considerato un tratto identificativo della nazione, ma che nessun tratto identificativo della nazione può essere valorizzato nel sistema dell'Unione europea se non si radica nell'interpretazione di una Costituzione nazionale, la quale, a sua volta, deve rispettare quelli che vengono ritenuti, non solo dal Trattato e dalla sua interpretazione da parte della Corte di Giustizia, ma anche dalle tradizioni costituzionali comuni¹², elementi fondativi dello stato di diritto.

Solo dentro questo perimetro può porsi l'esigenza di un riconoscimento del pluralismo.

3. Le funzioni dell'identità nazionale secondo le prospettive nazionali e secondo il diritto dell'Unione europea

Venendo ora al piano funzionale, non sembra riconducibile ad una logica interna al sistema dell'Unione la ricostruzione – velatamente sottesa ai proclami del *Lissabon Urteil*¹³ del *BVerfG*, ma fatta poi valere da altri ordinamenti – che sposta sull'identità nazionale la prospettiva unilaterale e condizionale dei controlimiti, ritenendo gli Stati membri legittimati a invocare

¹² V. *infra*, par. 5.

¹³ BVerfG, sentenza 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08, su cui, tra i moltissimi commenti, D. THYM, *In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Lisbon judgment of the German Constitutional Court*, in *Common Market Law Review*, 2009, Vol. 46, No. 6, p. 1795-1822.

– in nome di principi costituzionali nazionali non emendabili – una condizione interna al sistema dell’Unione, che relativizzerebbe il principio del primato.

È evidente, infatti, che l’incorporazione di ventisette diverse clausole condizionali unilaterali si porrebbe in aperto contrasto con la garanzia della “uguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati”, ossia con il fondamento assiologico del principio del primato, che trova invero corrispondenza anche nelle Costituzioni nazionali, in specie in quella italiana, che, all’art. 11, consente le limitazioni di sovranità solo “in condizioni di parità con gli altri Stati”.

Del resto, che la clausola identitaria non abbia “né lo scopo né l’effetto di autorizzare la Corte costituzionale di uno Stato membro, a disapplicare una norma del diritto dell’Unione, con la motivazione che tale norma non rispetti l’identità nazionale come definita dalla Corte costituzionale nazionale”¹⁴ è stato espressamente sottolineato dalla Corte di Giustizia.

Esclusa, dunque, l’ipotesi che nell’identità nazionale si compendino ventisette condizioni unilaterali, si delineano, viceversa, i due possibili volti di una identità nazionale coerente, sul piano funzionale, con il sistema dell’Unione.

Da un lato, vi è una identità nazionale dotata di una forza centrifuga, che fa valere le ragioni del pluralismo e che si ascrive al raggio applicativo dell’art. 4 TUE, ma solo nei limiti in cui si dimostri compatibile con il principio del primato.

Da un altro lato, vi è una identità nazionale che, invece, è attratta dalla spinta centripeta dell’uniformità, in quanto risulta conforme a quella di altri Stati membri e, dunque, rientra nel paradigma delle tradizioni costituzionali comuni, di cui all’art. 6 TUE¹⁵.

¹⁴ CGUE, sentenza [RS](#), *cit.*, punto 70, sulla quale si veda D. GALLO, *Primato, identità nazionale e stato di diritto in Romania*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, n. 2, p. 374 ss.

¹⁵ M. FICHERA and O. POLLICINO, *The Dialectics Between Constitutional Identity and Common Constitutional Traditions: Which Language for Cooperative Constitutionalism in Europe?*, in *German Law Journal*, 2019, Vol. 20, p. 1097 propongono, invece, di passare *tout court* dal linguaggio dell’identità nazionale a quello delle tradizioni costituzionali comuni.

4. L'identità nazionale e il principio del primato

4.1 Le condizioni procedurali

La prospettiva funzionale, che fa valere le ragioni del pluralismo, è quella che più propriamente interroga il sistema sui presupposti che rendono tale esigenza compatibile con il principio del primato. In via del tutto schematica si possono ravvisare condizioni di natura sia procedimentale sia sostanziale.

Sul piano procedimentale, se è naturale che siano le Corti costituzionali a specificare in concreto che una determinata interpretazione o un particolare bilanciamento di interessi siano ritenuti tratti identificativi del sistema nazionale, parimenti è imprescindibile che sia la Corte di Giustizia a decidere se vi sia compatibilità con il primato, ciò che ha portato ad affermare l'obbligatorietà del rinvio pregiudiziale, quando venga posta una questione di identità nazionale.

La soluzione del rinvio pregiudiziale, emersa con il caso *Mangold*, su iniziativa del *BVerfG*¹⁶, e poi nella vicenda *Taricco*, su impulso della Corte costituzionale italiana¹⁷, ha visto di recente emergere la tesi della obbligatorietà del rinvio nella citata sentenza *RS* della Corte di Giustizia, in nome del principio di leale collaborazione. “Qualora la Corte costituzionale di uno Stato membro ritenga che una disposizione del diritto derivato dell'Unione, come interpretata dalla Corte di giustizia, violi l'obbligo di rispettare l'identità nazionale di detto Stato membro, tale Corte costituzionale *deve*¹⁸ sospendere la decisione e investire la Corte di giustizia di una domanda

¹⁶ BVERFG, ordinanza 6 luglio 2010, 2 BvR 2661/06, su cui, fra i molti, si veda C. MÖLLERS, *German Federal Constitutional Court: Constitutional Ultra Vires Review of European Acts Only Under Exceptional Circumstances. Decision of 6 July 2010, 2 BvR 2661/06, Honeywell*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, Vol. 7, No. 1, p. 161 ss.

¹⁷ CORTE COSTITUZIONALE, [ordinanza del 26 gennaio 2017, n. 24](#), IT:COST:2017:24, su cui si vedano i molteplici commenti raccolti nel volume collettaneo a cura di A. BERNARDI e C. CUPELLI, *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017, nonché D. PARIS, *Carrot and Stick. The Italian Constitutional Court's Preliminary Reference in the Case Taricco*, in *Questions of International Law, Zoom-in 37*, 2017, p. 5 ss.

¹⁸ Il corsivo è aggiunto.

di pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, al fine di accertare la validità di tale disposizione alla luce dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, essendo la Corte di giustizia la sola competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione"¹⁹.

Quanto alle motivazioni che devono essere adottate dalle Corti nazionali (e anche a tal proposito l'ordinanza *Taricco* può ritenersi emblematica), esse devono riguardare non solo l'identità nazionale, ma anche la compatibilità con il primato e con il principio di eguaglianza fra gli Stati. E questo sia perché le Corti costituzionali sono esse stesse Corti dell'Unione europea, sia perché l'eguaglianza fra gli Stati membri configura anche un loro interesse, tant'è che nell'ordinamento italiano – come si è già ricordato – tale condizione è codificata all'art. 11 Cost.

A questo punto, l'obbligo di rinvio pregiudiziale e il duplice onere, sul piano delle motivazioni, che grava sulle Corti statali, riferito sia alla sussistenza di ragioni che involgono l'identità nazionale sia alla loro compatibilità con il primato, creano le condizioni per un confronto diretto e sui medesimi contenuti con la Corte di Giustizia²⁰. Diviene, in tal modo, possibile, nel solco della leale collaborazione di cui all'art. 4, paragrafo 3, del TUE²¹, attuare quella che può definirsi una “concretizzazione dialogica” delle condizioni sostanziali che rendono compatibile l'identità nazionale, che fa valere il pluralismo, con il principio del primato.

¹⁹ CGUE, sentenza [RS](#), *cit.*, punto 71.

²⁰ Tra gli innumerevoli contributi dedicati al confronto tra le Corti si veda l'opera collettanea a cura di N. ZANON, *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006. Da ultimo si veda inoltre L.S. ROSSI, *Un dialogo da giudice a giudice. Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni dell'Associazione italiana Studiosi di Diritto dell'Unione europea (AISDUE)*, 2022, p. 50-84.

²¹ Pone, in particolare, l'accento sul principio di leale collaborazione S. SCIARRA, *First and Last Word: Can Constitutional Courts and the Court of Justice of the Eu Speak Common Words?*, in *Eurojus*, 2022, p. 67-78.

4.2 Le condizioni sostanziali

Ebbene, proprio il metodo della “concretizzazione dialogica” ha contribuito a rendere nel tempo più flessibili entrambe le condizioni sostanziali dettate in astratto dalla Corte di Giustizia, a partire dal caso *Åkerberg Fransson*²² e dal caso *Melloni*²³.

Nella prima sentenza è stato disposto che “quando un giudice di uno Stato membro sia chiamato a verificare la conformità ai diritti fondamentali di una disposizione o di un provvedimento nazionale che, in una situazione in cui l’operato degli Stati membri non è del tutto determinato dal diritto dell’Unione, attua tale diritto ai sensi dell’articolo 51, paragrafo 1, della Carta, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli *standard* nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l’unità e l’effettività del diritto dell’Unione”²⁴. Viceversa, quando manca il margine di discrezionalità – come nel caso del mandato di arresto europeo implicato nella sentenza *Melloni* – non si può rimettere “in discussione l’uniformità dello *standard* di tutela dei diritti fondamentali”²⁵ in nome dell’art. 53 della CDFUR, poiché ciò comporterebbe “un pregiudizio per l’effettività”²⁶.

²² CGUE, sentenza del 26 febbraio 2013, *Åklagaren contro Hans Åkerberg Fransson*, in causa C-617/10, EU:C:2013:105. Tra i molti commenti si v. E. HANCOX, *The meaning of “implementing” EU law under Article 51(1) of the Charter: Åkerberg Fransson*, in *Common Market Law Review*, 2013, Vol. 50, No. 5, p. 1411-1431.

²³ CGUE, sentenza del 26 febbraio 2013, *Sfetano Melloni. C. Ministero Fiscal*, in causa C-399/11, EU:C:2013:107, su cui – *ex multis* – D. SARMIENTO, *Who’s afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe*, in *Common Market Law Review*, 2013, Vol. 50, No. 5, p. 1267 ss. Su entrambe le sentenze da ultimo citate, JHR, LB, *Editorial. After Åkerberg Fransson and Melloni*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, Vol. 9, No. 2, pp. 169 ss.

²⁴ CGUE, sentenza *Åklagaren contro Hans Åkerberg Fransson*, *cit.*, punto 29.

²⁵ CGUE, sentenza *Sfetano Melloni. C. Ministero Fiscal*, *cit.*, punto 63.

²⁶ *Ibidem*.

4.2.1 La tutela della unità e dell'effettività del diritto dell'Unione e i margini di flessibilità del criterio

Esaminando, dunque, dapprima la condizione costituita dalla garanzia che l'identità nazionale non infici l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione europea, essa, a ben vedere, è stata resa meno rigida in un duplice senso.

In primo luogo, – come sembra suggerire la vicenda *Taricco* – nel senso che il rispetto degli impegni assunti nei confronti dell'Unione europea può conseguirsi anche in una maniera meno immediata di quanto garantisca la disapplicazione, ma con eguale efficacia, se ciò serve a evitare la lesione di un principio identitario, qual è quello di legalità dei reati e delle pene, coinvolto in concreto per effetto di un'interpretazione nazionale e condiviso in astratto dalla stessa Unione europea. Nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana si legge infatti che “l'art. 325 del TFUE, pur formulando un obbligo di risultato chiaro e incondizionato, secondo quanto precisato dalla Corte di giustizia, omette di indicare con sufficiente analiticità il percorso che il giudice penale è tenuto a seguire per conseguire lo scopo”, sicché occorre evitare che il potere giudiziario possa disfarsi “di qualsivoglia elemento normativo che attiene alla punibilità o al processo, purché esso sia ritenuto di ostacolo alla repressione del reato”²⁷. Accogliendo tale prospettiva, la Corte di Giustizia condivide che, “[s]e il giudice nazionale dovesse [...] ritenere che l'obbligo di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione contrasti con il principio di legalità dei reati e delle pene, esso non sarebbe tenuto a conformarsi a tale obbligo”²⁸ e, al contempo, conferma che, in tal caso, spetterebbe “al legislatore nazionale adottare le misure necessarie”²⁹, “che consentano di ottemperare agli obblighi derivanti dall'articolo 325 TFUE, alla luce delle considerazioni esposte dalla Corte al punto 58 della sentenza

²⁷ CORTE COSTITUZIONALE, [ordinanza del 26 gennaio 2017, n. 24](#), cit.

²⁸ CGUE, sentenza del 5 dicembre 2017, [Procedimento penale a carico di M.A.S. e M.B.](#), in causa C-42/17, EU:C:2017:936, punto 61.

²⁹ *Ibidem*.

Taricco”³⁰, rispettando, in pari tempo, l’equipollenza con l’effettività assicurata nei casi di frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato membro.

In secondo luogo, anche a fronte di vincoli stringenti che non pongono alternative – come quello del rispetto degli impegni relativi al mandato di arresto europeo – emerge nondimeno un limite alla garanzia dell’effettività, costituito dall’esigenza di evitare il pericolo di un gravissimo attentato ai diritti fondamentali della persona, qual è il rischio di trattamenti inumani e degradanti, oggetto del divieto di cui l’art. 4 della CDFUE³¹. La forte protezione “del diritto garantito dall’articolo 4 della Carta”³², “strettamente connesso al rispetto della dignità umana”³³ mitiga le ragioni dell’effettività, finanche a fronte della mancanza di discrezionalità per gli Stati, e ciò a presidio del nucleo essenziale di un principio fondamentale dell’Unione europea, vale a dire la dignità umana, che è un caposaldo anche dei costituzionalismi nazionali, oltre che della CEDU³⁴.

In definitiva, là dove interpretazioni nazionali o contesti nazionali chiamano in causa, a livello statale, principî che, in astratto, anche per l’Unione europea, dimostrano una connotazione assiologica fondamentale, l’unità e l’effettività del diritto dell’Unione si piegano agli adattamenti del legislatore e, in casi eccezionali, addirittura retrocedono.

³⁰ *Ivi* (punto 41).

³¹ Ciò che è emerso in CGUE, sentenza del 5 aprile 2016, [Pal Aranyosu e Roberto Căldăraru](#), in cause C-404/15 e C-659/15, EU:C:2016:198, su cui, *ex multis*, G. REPETTO, *Ancora su mandato d’arresto e diritti fondamentali di fronte alla Corte di Giustizia: il caso Aranyosi*, in *Diritti Comparati*, 19 maggio 2016, e in CGUE, sentenza del 25 luglio 2018, [LM](#), in causa C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.

³² CGUE, sentenza [Pal Aranyosu e Roberto Căldăraru](#), *cit.*, punto 85.

³³ *Ibidem*.

³⁴ In tal senso la sentenza della CGCE, sentenza del 12 giugno 2003, [Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge contro Republik Österreich](#), in causa C-112/00, EU:C:2003:333, punto 80. *Ex multis*, F. RONKES AGERBEEK, *Freedom of expression and free movement in the Brenner corridor: the Schmidberger case*, in *European Law Review*, 2004, p. 255 ss.

4.2.2 La difesa dello standard di tutela riconosciuto ai diritti protetti dalla Carta e il bilanciamento con le ragioni sottese all'identità nazionale

Proprio l'attenzione alla natura dei diritti e dei principî coinvolti introduce l'esame della seconda condizione sostanziale cui è subordinato il rispetto dell'identità nazionale: l'esigenza che le ragioni ad essa sottese non abbassino lo *standard* di tutela riconosciuto dalla Corte di Giustizia ai diritti tutelati dalla Carta. Anche tale criterio ha mostrato, invero, di non poter operare rigidamente e automaticamente, in termini di pura prevalenza. Innanzitutto, perché deve tenere conto delle esigenze poste dall'art. 53 della Carta, secondo cui nessuna disposizione della stessa "deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti [...] dalle costituzioni degli Stati membri". E soprattutto perché le ragioni identitarie riguardano per lo più un diverso bilanciamento di interessi, che, dunque, per un verso, riduce la tutela di taluni diritti, ma, per un altro verso, innalza quella di altri, che normalmente sono parimenti riconosciuti dalla Carta.

Di conseguenza, la questione non può che porsi nell'ottica di un bilanciamento di interessi³⁵ – nel confronto tra le Corti – che ponderi la forza delle ragioni identitarie nazionali, che tendono a prediligere un interesse, rispetto alla forza delle ragioni del primato, che si riverberano sull'interesse contrapposto, tenendo conto del criterio della proporzionalità.

Chiaramente, le ragioni identitarie nazionali richiedono, a questo punto, una specificazione aggiuntiva rispetto al loro semplice derivare dall'interpretazione di una fonte costituzionale nazionale conforme ai principî dello stato di diritto. Deve infatti trattarsi di profili identificativi della nazione³⁶, il che evoca sia – come si dirà a breve – particolari contenuti, sia la loro rilevanza nel contesto nazionale (ciò che non implica necessariamente la

³⁵ Si veda, in merito, A. VON BOGDANDY e S. SHILL, *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2011, Vol. 48, p. 1420.

³⁶ Come sottolineano – fra i tanti – M. CARTABIA, *The Legacy of Sovereignty in Italian Constitutional Debate*, in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, 2006 e P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015.

non emendabilità, che attiene più al piano della previsione astratta dei principî che non a quello della loro interpretazione).

Si tratta allora di valutare quanto sia rilevante, in concreto, una certa interpretazione, ai fini identitari nazionali, e se essa possa prevalere sulle ragioni dell'uniformità, tenendo conto anche del peso assiologico e identitario per l'Unione europea del contrapposto interesse supportato dal primato, nonché del canone della proporzionalità.

Ebbene, nel processo di concretizzazione dialogica, affidato al confronto tra Corti nazionali e Corte di Giustizia, un rilievo identitario è emerso, innanzitutto, con riferimento a interpretazioni che, a livello nazionale, sono tali da richiamare il coinvolgimento di diritti e di principî fondamentali attinenti alla persona, quali la dignità umana³⁷ o il principio di legalità dei reati e delle pene³⁸, prevalsi rispetto a interessi patrimoniali, quali le libertà economiche fondamentali, o quale la riscossione dell'IVA, fatta salva la garanzia per quest'ultima di una tutela effettiva.

Ancora, profili fortemente identitari sono stati associati ad aspetti legati al tessuto culturale di una nazione, il che richiama alla mente il margine di discrezionalità riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Tali profili attengono, in particolare, alla bioetica³⁹, alla lingua⁴⁰, alla libertà religiosa⁴¹, o al diritto di famiglia, fermo restando che la loro implicazione deve essere sempre in concreto di rilievo. Questo, ad esempio, non è emerso nel caso

³⁷ Il riferimento è al caso *Omega*: CGCE, sentenza del 14 ottobre 2004, [*Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH contro Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*](#), in causa C-36/02, EU:C:2004:614.

³⁸ Si intende, chiaramente, richiamare la sentenza *Taricco 2*: CGUE, sentenza [*Procedimento penale a carico di M.A.S. e M.B.*](#), cit.

³⁹ CGCE, sentenza del 4 ottobre 1991, [*Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd c. Stephen Grogan e altri*](#), in causa C-159/90, EU:C:1991:378.

⁴⁰ CGUE, sentenze del 12 maggio 2011, [*Malgožata Runevič-Vardyn e Łukasz Paweł Wardyn contro Vilniaus miesto savivaldybės administracija e altri*](#), in causa C-391/09, EU:C:2011:291, e del 7 settembre 2022, [*Boriss Cilevičs e a.*](#), in causa C-391/20, EU:C:2022:638.

⁴¹ CGCE, sentenza del 12 novembre 1996, [*Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Consiglio dell'Unione europea*](#), in causa C-84/94, EU:C:1996:431; CGUE, sentenza del 17 dicembre 2020, [*Centraal Israëlitisch Consistorie van België e altri*](#), in causa C-336/19, EU:C:2020:1031.

*Coman*⁴², in cui non era coinvolto in sé l'istituto del matrimonio fra persone dello stesso sesso, quanto piuttosto la mera richiesta di un permesso di soggiorno, fondata su tale relazione.

Ancora profili identitari sono stati riconosciuti in relazione alla forma di governo – nello specifico, alla forma repubblicana che disconosce i titoli nobiliari – ma di nuovo il loro peso è variato in funzione della diversa rilevanza in concreto⁴³.

Di seguito, sempre dalle vicende giurisprudenziali è dato desumere ragioni identitarie deboli.

Questo si registra, innanzitutto, quando risultano implicati principî costituzionali che non presentano, a ben vedere, un particolare significato identitario, come la necessità di accedere alle professioni per concorso *ex art. 33 Cost.*, fatta valere nel caso *Torresi*⁴⁴.

D'altro canto, ma in un senso del tutto diverso, deve ritenersi debole anche il richiamo a principî che, in astratto, sono di notevolissimo rilievo, come il principio di democraticità, ma che in concreto vengono evocati in maniera del tutto generica al mero fine di opporre l'eccezione di intervento *ultra vires*, la quale non fa che riesumare dall'interno del sistema, tramite l'identità nazionale, la logica dei controlimiti riferiti questa volta allo stesso riparto di competenze fra Stati e Unione: si pensi al caso *Weiss*⁴⁵ e al caso *OMT*⁴⁶.

Da ultimo, come già anticipato, rilevano non solo il peso astratto e concreto degli interessi che attraggono l'identità nazionale, ma anche il peso

⁴² CGUE, sentenza del 5 giugno 2018, [Relu Adrian Coman e a. contro Inspectoratul General pentru Imigrări e Ministerul Afacerilor Interne](#), in causa C-673/16, EU:C:2018:385.

⁴³ Così emerge dal confronto tra il caso *Sayn-Wittgestein* (CGUE, sentenza 22 del dicembre 2010, [Ilonka Sayn-Wittgestein contro Landeshauptmann von Wien](#), in causa C-208/09, EU:C:2010:806), e il caso *Bogendorff von Wolfersdorff* (CGUE, sentenza del 2 giugno 2016, [Nabiel Peter Bogendorff von Wolfersdorff contro Standesamt der Stadt Karlsruhe e Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe](#), in causa C-438/14, EU:C:2016:401).

⁴⁴ CGUE, sentenza del 17 luglio 2014, [Angelo Alberto Torresi e Pierfrancesco Torresi contro Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata](#), in cause riunite C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088.

⁴⁵ CGUE, sentenza dell'11 dicembre 2018, [Causa promossa da Heinrich Weiss e a.](#), in causa C-493/17, EU:C:2018:1000.

⁴⁶ CGUE, sentenza del 16 giugno 2015, [Peter Gauweiler e a. contro Deutscher Bundestag](#), in causa C-62/14, EU:C:2015:400.

assiologico e identitario sul piano europeo delle ragioni del primato sottese al contrapposto interesse. Emblematica in tal senso la vicenda, relativa al caso *Dansk Industri*⁴⁷, per conto della *Ajos* – cui si è singolarmente opposto l'*Højestered* danese – che ha visto soccombere, nel giudizio della Corte di Giustizia, ragioni legate alla certezza del diritto e al principio dell'affidamento rispetto a un principio – come quello di non discriminazione – non soltanto caratterizzante l'identità dell'Unione, ma anche dotato di una forte connotazione assiologica e personalistica.

Su tutto, nell'ottica del bilanciamento, domina poi la valutazione in concreto affidata al criterio della proporzionalità, che costituisce il cuore dell'argomentazione anche nella più recente pronuncia della Corte di Giustizia formulata in materia di identità nazionale e di primato. Nel caso *Boriss Cilevičs e a.*, si legge, infatti, che “l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa di uno Stato membro che impone, in linea di principio, agli istituti di istruzione superiore l'obbligo di impartire gli insegnamenti esclusivamente nella lingua ufficiale di tale Stato membro, purché una siffatta normativa sia giustificata da motivi connessi alla tutela dell'identità nazionale di quest'ultimo, vale a dire che sia necessaria e proporzionata alla tutela dell'obiettivo legittimamente perseguito”⁴⁸.

5. Identità nazionale, tradizioni costituzionali comuni e identità costituzionale europea

In definitiva, la possibilità di definire, anche tramite i chiaroscuri di talune vicende giurisprudenziali, i contenuti dell'identità nazionale quale categoria interna al sistema dell'Unione europea, unitamente alla possibilità di individuare le condizioni procedurali e sostanziali che rendono la sua

⁴⁷ CGUE, sentenza del 19 aprile 2016, *Dansk Industri (DI) c. Successione Karsten Eigil Rasmussen*, in causa C-441/14, ECLI:EU:C:2016:278.

⁴⁸ CGUE, sentenza *Boriss Cilevičs e a.*, cit., punto 87.

funzione, volta a tutelare il pluralismo nell'Unione, compatibile con il principio del primato, dimostrano che non si tratta di un paradigma né pericoloso⁴⁹, né *naïf*⁵⁰.

Al contrario, l'identità nazionale palesa tutta la flessibilità e la ricchezza di una clausola generale, la cui specificità risiede nel richiedere un processo di concretizzazione nel suo rapporto con il principio del primato, affidato alla leale collaborazione tra Corte di Giustizia e Corti costituzionali nazionali.

E allora – in linea con il pensiero di Weiler⁵¹ – non si tratta di sostituire la categoria dell'identità nazionale con un'altra, che finirebbe per riproporre inevitabilmente i medesimi problemi.

Piuttosto occorre, da un lato, riconoscere – nel perimetro dell'identità nazionale di cui all'art. 4, paragrafo 2, del TUE – l'importanza di un limitato spazio di confronto dialettico, nella consapevolezza che quello fra l'Unione europea e gli Stati membri è un matrimonio, che si costruisce insieme e in cui nessuno può tirare la corda troppo o ingiustificatamente, se non si vuole la rottura.

Da un altro lato, si deve favorire il processo di avvicinamento tra i sistemi costituzionali europei, alimentando l'interpretazione della Carta attraverso gli stimoli offerti dalle tradizioni costituzionali comuni.

Questo processo è certamente agevolato dalla cosiddetta doppia pregiudizialità⁵², che ha visto profondamente evolvere l'impatto del principio

⁴⁹ F. FABBRINI and A. SAJÓ, *The dangers of constitutional identity*, cit., p. 457.

⁵⁰ Come ritenuto da R.D. KELEMEN, *Why autocrats love constitutional identity and constitutional pluralism. Lessons from Hungary and Poland*, in *Reconnect Working Papers*, 2018, No. 2, p. 8.

⁵¹ J.H.H. WEILER, *A Constitution for Europe? Some hard choices*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, Vol. 40, p. 563 ss. Si veda, in proposito, L.D. SPIEKER, *Framing and Managing Constitutional Identity Conflicts: How to stabilize the Modus Vivendi Between the Court of Justice and National Constitutional Courts*, in *Common Market Law Review*, 2020, Vol. 57, p. 361-398.

⁵² Si vedano *ex multis* A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di Giustizia*, in *Rivista AIC*, 2017, pp. 1-27 e la relazione di N. ZANON, *Ancora in tema di doppia pregiudizialità: le permanenti ragioni della "precisazione" contenuta nella sentenza n. 269 del 2017 rispetto alla "grande regola" Simmenthal-Granital*.

del primato sui rapporti istituzionali fra le Corti⁵³. Il primato non si limita più – nel solco delle storiche pronunce della Corte di Giustizia⁵⁴, nonché del caso *Granital* della Corte costituzionale italiana⁵⁵ – a segnare un netto riparto di competenze fra giudici comuni, attuatori del primato, tramite la disapplicazione di norme *self-executing*, e Corti costituzionali, chiamate a giudicare solo il contrasto di norme nazionali con discipline dell’Unione europea non caratterizzate dall’effetto diretto.

Simile riparto – volendo evocare sottotraccia la tassonomia di Alexy⁵⁶ – si riferiva, e deve riferirsi tuttora, preferibilmente ad un contrasto fra regole, che propriamente richiama la tecnica della disapplicazione, fondata sulla incompatibilità fra norme dotate di *Drittwirkung* diretta⁵⁷. Viceversa, a fronte del nuovo tipo di giudizio, che valuta il diritto nazionale attuativo del diritto dell’Unione rispetto ai principi e ai diritti della CDFUE⁵⁸, intersecando “in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri)”⁵⁹, il primato viene a svolgere una

⁵³ Sul tema si veda il volume a cura di C. CARUSO, F. MEDICO e A. MORRONE, *Granital revisited? L’integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bologna, 2020, dal titolo volutamente provocatorio.

⁵⁴ CGCE, sentenza del 16 agosto 1962, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte*, in causa C-26/62, EU:C:1963:1; CGCE, sentenza del 15 luglio 1964, *Flaminio Costa c. ENEL*, in causa C-6/64, EU:C:1964:66; CGCE, sentenza del 9 marzo 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Spa Simmenthal*, in causa C-106/77, EU:C:1978:49.

⁵⁵ CORTE COSTITUZIONALE, [sentenza del 5 giugno 1984, n. 170](#), IT:COST:1984:170.

⁵⁶ R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte* (Suhrkamp, 1985), ed. it. *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, 2012, p. 101 ss.

⁵⁷ Il diritto dell’Unione europea ha fatto ricorso alla teorica della *Drittwirkung* in tutte le sue declinazioni: quella diretta, relativamente alle norme *self-executing*; quella immediata, riferita alla proiezione delle libertà economiche fondamentali dell’Unione europea sui contratti collettivi; quella impropria, con riguardo alla responsabilità civile degli Stati membri. Ci sia consentito rinviare sul punto al nostro *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung: ripensando la complessità giuridica*, Torino, 2017, p. 19 ss., 36 ss., 85 ss. Doveroso ricordare fra i primi contributi dedicati al tema della *Drittwirkung* in Italia G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino, 1967.

⁵⁸ Si veda da ultimo C. AMALFITANO, M. D’AMICO e S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea nel sistema integrato di tutela. Atti del convegno svoltosi nell’Università degli studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione*, Torino, 2022.

⁵⁹ CORTE COSTITUZIONALE, [sentenza del 7 novembre 2017, n. 269](#), IT:COST:2017:269, sulla quale si vedano, *ex multis*, A. GUAZZAROTTI, *La sentenza n. 269 del 2017: un atto interruttivo dell’usucapione delle attribuzioni della Corte costituzionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 1, p. 175 ss.; G. MARTINICO e G. REPETTO, *Fundamental Rights and Constitutional Duels in Europe: An Italian Perspective on Case 269/2017 of the Italian Constitutional Court and Its Aftermath*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, Vol. 15, p. 731 ss.; G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, n. 6, p. 2955 ss.; A. RUGGERI, *Svolta della*

nuova funzione. A partire dalla sentenza *Melki Abdeli*⁶⁰ la Corte di Giustizia detta le condizioni perché, in presenza di ragioni, quale la doppia pregiudizialità, che giustifichino il giudizio di costituzionalità, vi possa essere compatibilità tra il primato (e il correlato potere di disapplicazione da parte dei giudici ordinari, guidato dall'opera ermeneutica della Corte di Giustizia) e l'intervento delle Corti costituzionali, cui primariamente compete, a livello nazionale, misurarsi con i principi e con il bilanciamento di interessi⁶¹.

Sullo sfondo di questo nuovo assetto istituzionale, è allora evidente che più le Corti costituzionali nazionali, tramite il rinvio pregiudiziale⁶², offrono alla Corte di Giustizia argomenti capaci di arricchire l'interpretazione della stessa CDFUE⁶³, più la Carta prende vita attraverso il fermento sociale degli Stati nazionali e si riducono le divergenze nell'interpretazione dei medesimi principi e nel loro bilanciamento, lasciando all'identità nazionale soltanto lo spazio del doveroso rispetto di precui e rilevanti aspetti costituzionali identificativi dello Stato specie sul piano culturale.

Al contempo, la convergenza di tradizioni costituzionali comuni, relativamente a profili ritenuti dagli Stati nazionali inemendabili, finisce per alimentare quel paradigma della identità costituzionale comune a livello europeo, che la Corte di Giustizia ha opposto agli abusi dell'identità

Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017), in Rivista di diritti comparati, 2017, n. 3, p. 234 ss.; D. TEGA, La Corte nel contesto. Percorsi di riaccostamento della giustizia costituzionale in Italia, Bologna, 2020, specialmente p. 231-237.

⁶⁰ CGUE, sentenza del 22 giugno 2010, [Aziz Melki \(C-188/10\) e Sélim Abdeli \(C-189/10\)](#), in cause C-188/10, C-189/10, EU:C:2010:363.

⁶¹ La diversità di giudizio che comporta il confronto tra il diritto nazionale attuativo del diritto dell'Unione europea e principi assiologici garantiti dalla stessa Costituzione italiana giustifica l'opportunità di far valere la doppia pregiudizialità anche rispetto al principio di non discriminazione, salvo i casi in cui operi in maniera non molto diversa da una regola. Sull'applicazione della doppia pregiudizialità al principio di non discriminazione si veda N. ZANON, *Ancora in tema di doppia pregiudizialità: le permanenti ragioni della "precisazione" contenuta nella sentenza n. 269 del 2017 rispetto alla "grande regola" Simmenthal-Granital*, cit.

⁶² Sul tema si veda, in generale, R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 1-34.

⁶³ Lo sottolinea sempre più di frequente la CORTE COSTITUZIONALE: si vedano le ordinanze del [30 luglio 2020, n. 182](#), IT:COST:2020:182; [10 maggio 2019, n. 182](#), IT:COST:2019:182; [26 gennaio 2017, n. 24](#), cit.; nonché le sentenze del [4 marzo 2022, n. 54](#), IT:COST:2022:54; [30 aprile 2021, n. 84](#), IT:COST:2021:84; [10 maggio 2019, n. 117](#), IT:COST:2019:117; [21 marzo 2019, n. 63](#), IT:COST:2019:63; [21 febbraio 2019, n. 20](#) IT:COST:2019:20 e [14 dicembre 2017, n. 269](#), cit.

nazionale⁶⁴, invocando anche la forza della condivisione da parte degli Stati membri e, dunque, il sostegno delle tradizioni costituzionali comuni.

6. Breve epilogo

In conclusione, se un tempo le Corti costituzionali nazionali ergevano i controlimiti a difesa dei valori del personalismo, che non erano ancora penetrati nel sistema dell'Unione, oggi che il cuore del personalismo è entrato in Europa, l'identità nazionale non identifica uno "scontro fra Leviatani", ma il volto di un pluralismo capace di arricchire il sistema complesso dell'Unione, senza inficiare il valore del primato, che è divenuto esso stesso strumento di garanzia dello stato di diritto e del personalismo contro il fluttuare delle politiche nazionali e contro la minaccia di manifestazioni ideologiche radicali che si fanno interpreti di nazionalismi e populismi.

Ed è contro simili insidie che l'Europa democratica non può che fondare la sua forza sul sodalizio e sulla leale collaborazione fra Corte di Giustizia e Corti costituzionali nazionali.

⁶⁴ P. FARAGUNA, *On the Identity Clause and Its Abuses: 'Back to the Treaty'*, in *European Public Law*, 2021, Vol. 27, No. 3, p. 427 ss.

