ISSN 2384-9169
Anticipazione Fascicolo n. 4 - 2026
rivista.eurojus.it

Un dialogo fra Corti (quattro chiacchiere fra colleghi)

di LUCIA SERENA ROSSI*

I protagonisti di questo dialogo –immaginario ma non del tutto irrealistico– sono la Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) e la Corte costituzionale italiana (Consulta).

Consulta.
Buongiorno, CGUE. Oggi ho deciso di rivolgermi a te in modo diretto, senza passare per il canale del rinvio del pregiudiziale di cui all'art.267 TFUE. E stavolta non voglio nemmeno lanciarti messaggi a distanza, attraverso le mie sentenze, come talvolta accade quando non utilizzo il rinvio pregiudiziale. Vorrei invece fare quattro chiacchiere fra colleghi, per fare il punto sulle nostre rispettive posizioni in merito ai rapporti fra i nostri ordinamenti e sui nostri rispettivi ruoli.

CGUE
Buongiorno, Consulta, è un piacere rivederti. In effetti, poiché tu appartieni ad uno degli Stati fondatori dell'Unione, la nostra relazione, sebbene inizialmente solo a distanza, è di lunga data ed ha attraversato diverse fasi.

Consulta
Beh, si in effetti la nostra relazione risale al 1964, quando nel giro di pochi mesi abbiamo reso due sentenze che configuravano i rapporti fra ordinamento italiano e ordinamento europeo e la prevalenza delle loro regole in maniera radicalmente diversa.

CGUE
È vero. Nella stessa causa *Costa Enel*, il giudice conciliatore di Milano, per stare sicuro, aveva rinviato sia a noi che a voi. Il risultato è stato che, nella stessa causa, noi abbiamo affermato il principio del primato del diritto europeo (allora non c'era l'UE ma la CEE), mentre voi, qualche mese prima, avevate sostenuto che la *lex posterior* italiana poteva derogare al diritto dell'Unione anteriore.

Consulta
Già, in effetti, si creò una situazione imbarazzante, anche perché il giudice conciliatore poi seguì la vostra pronuncia. Però devi capire che per noi inizialmente è stato difficile "digerire" il principio del primato. Nel Trattato non era – e tuttora non è (salvo per una Dichiarazione

* Lucia Serena Rossi, ordinario di Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Bologna, è stata giudice della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) dal 2018 al 2024.

inserita nel Trattato di Lisbona) – scritto. La vostra sentenza si inseriva nella scia di quella che un anno prima avevate reso nel caso *Van Gend & Loos*, anche questa per noi inaspettata, perché affermava che il Trattato CEE, diversamente dagli altri trattati internazionali, creava un nuovo tipo di ordinamento internazionale, capace di creare direttamente diritti in capo ai cittadini degli Stati membri.

CGUE
Lo sconcerto iniziale è comprensibile, anche se poi voi ci avete messo una ventina d'anni per allinearvi, adottando la vostra sentenza *Granital* nel 1984. Però il principio del primato e quello dell'effetto diretto, che sono complementari, sono necessari per preservare l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione e l'uguaglianza fra gli Stati membri e i loro cittadini, un'uguaglianza oggi chiaramente affermata dal Trattato sull'Unione europea (TUE). Immagina un po' cosa succederebbe se noi non facessimo rispettare questi principi. Nel giro di pochi anni i trattati europei e tutti gli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione verrebbero applicati in maniera diversa nei 27 Stati membri. Voi corti costituzionali vedete il rapporto con l'Unione in maniera bilaterale. Noi invece dobbiamo inquadrarlo in un ordinamento autonomo di 27 Stati membri, non possiamo frammentare le regole comuni in soluzioni che variano da Stato a Stato.

Consulta
Si, certo, questo lo comprendiamo bene e non vogliamo negare l'importanza di questi principi. Rimane però il fatto che ogni Corte costituzionale è legata alla propria Costituzione e tende a pensare che nulla, proprio nulla, possa derogarvi; perciò, a volte l'uniforme applicazione può crearci qualche problema. Questo anche a causa del ruolo che l'ordinamento dell'Unione, attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale riserva ai giudici ordinari. In una sentenza del 1975, pur non negando più il primato avevamo provato ad accentrare l'applicazione del diritto europeo sotto la nostra competenza, perché, in fondo, se una legge italiana viola il diritto europeo, indirettamente viola pure l'art. 11, e oggi anche il 117, della Costituzione.

CGUE
La nostra risposta è arrivata qualche anno dopo, con la sentenza *Simmenthal*: non si possono obbligare i giudici a rivolgersi alla Corte costituzionale invece che alla CGUE se c'è un problema di interpretazione o di validità del diritto europeo. Naturalmente questo non toglie, come abbiamo detto in *Melki e Abdeli*, che i giudici possano rivolgersi anche alla Corte costituzionale in caso di contrasto con la Costituzione. L'importante è che, anche in questo caso, i giudici ordinari conservino, in qualsiasi momento, la facoltà di rivolgersi a noi.

Consulta
Noi, a partire dalla sentenza *Granital* abbiamo riconosciuto il primato e anche il ruolo dei giudici ordinari. Certo, abbiamo mantenuto l'idea dei "controlimiti". Poiché il diritto europeo limita la sovranità costituzionale dello Stato, abbiamo teorizzato che potremmo porre dei limiti a questo limite, in casi di contrasto del diritto europeo con la Costituzione. Però questi controlimiti noi, a differenza di altri nostri colleghi europei, li abbiamo solo enunciati, ma mai applicati.

CGUE
Sì, molte Corti costituzionali vedono il diritto dell'Unione come un limite alla sovranità nazionale. Noi invece lo vediamo come la manifestazione di una sovranità condivisa. Però, sia come sia, questi "controlimiti" non li possiamo giustificare a priori per derogare alle regole comuni. Come abbiamo spiegato già alla Corte costituzionale rumena e a quella polacca, se

davvero l'applicazione di alcune norme può innescare un conflitto con la vostra costituzione, voi non potete unilateralmente rifiutarvi di applicare il diritto dell'Unione. Potete rinviare la questione a noi, instaurando un dialogo diretto tramite rinvio pregiudiziale. Anche perché – forse non è elegante ricordarlo in questo dialogo così amichevole – se decideste unilateralmente di non applicare il diritto dell'Unione, o di applicarlo "a modo vostro", questo pregiudicherebbe l'unità del diritto comune e il vostro Stato può essere condannato in infrazione, anche con pesanti sanzioni pecuniarie. In effetti proprio recentemente la Polonia è stata condannata per le sentenze della sua Corte costituzionale. E quando la Corte costituzionale tedesca aveva messo in discussione alcune misure della BCE, il parlamento e il governo si sono dissociati.

Consulta
Però il primato, anche se nella maggior parte dei casi ha a che fare con questioni abbastanza ordinarie, a volte può scontrarsi con valori così importanti da definire l'identità nazionale, che naturalmente può essere diversa nei vari Stati membri e che spetta a noi corti costituzionali tutelare. Siamo uniti nella diversità, come dice il Trattato.

CGUE
Certo. Il Trattato di Lisbona ha riconosciuto che queste identità vanno rispettate. Però, allo stesso tempo, le ha inquadrate in un contesto costituzionale comune più ampio, costituito da una serie di valori fondativi e inderogabili, che esprimono l'identità europea e affondano le loro radici nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Anche in questi casi però non si possono giustificare aprioristicamente deroghe unilaterali alle regole comuni. Le diversità di cui parla il Trattato riconoscono il pluralismo, non l'anarchia. Proprio quest'anno, l'Ungheria è stata condannata in infrazione perché aveva, in nome della propria identità nazionale, adottato norme fortemente discriminatorie che violavano i valori fondativi dell'Unione. Quando il contrasto è fra valori identitari essenziali e non meramente fra norme diverse, allora il confronto al nostro livello "costituzionale" è particolarmente utile, direi quasi necessario. Mediante il rinvio pregiudiziale possiamo confrontare le nostre posizioni in buona fede, cioè evitando di trasformare qualunque divergenza giuridica in un contrasto identitario.

Consulta
Noi per molti anni non pensavamo di interpellarvi con il rinvio pregiudiziale, addirittura avevamo escluso di farlo. Nel 2007 ci eravamo espressamente autolimitati, affermando che, se c'era un problema di incompatibilità fra diritto interno e una norma dii diritto dell'Unione provvista di effetto diretto, spettava esclusivamente ai giudici ordinari risolverlo, eventualmente rinviando a voi. Poi, a partire dalla sentenza 269 del 2017, abbiamo cambiato idea. Forse è stata la Carta dei diritti fondamentali a farci capire che sia noi che voi ci possiamo trovare a trattare le stesse questioni di carattere costituzionale sotto diversi angoli e quindi un confronto è opportuno.

CGUE
Certo. Senza togliere nulla ai giudici ordinari, che conservano le loro prerogative ai sensi dell'art 267 TUE, il dialogo tramite il rinvio pregiudiziale con le Corti costituzionali può essere molto fruttuoso. E, come ben sapete, in certi casi abbiamo riconosciuto che le esigenze costituzionali di uno Stato possono prevalere sull'uniforme applicazione del diritto dell'Unione. Anzi, come abbiamo detto in *Petlichev,* se una Corte costituzionale deve pronunciarsi in ultimo grado sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione, deve rinviare, ai sensi dell'art 267 TFUE, a noi.

Consulta
Sì, è quello che è successo, proprio con riferimento alle norme italiane sulla prescrizione, nei casi *Taricco* e *MAS MB*. Un caso che dimostra come a volte noi possiamo essere più idonei a spiegare le esigenze della nostra Costituzione rispetto ai giudici ordinari.

CGUE
In effetti hai ragione, però questo è un punto delicato, perché, come abbiamo già detto in *Simmenthal*, voi, non solo non potete pretendere il monopolio del dialogo con la nostra Corte, ma nemmeno potete impedire che siano i giudici a procedere all'interpretazione conforme o alla disapplicazione delle norme interne in contrasto con quelle dell'Unione. Tutti i giudici nazionali hanno questa facoltà e se sono giudici di ultima istanza, secondo il Trattato, devono rinviare a noi per le questioni attinenti al diritto dell'Unione. E possono farlo anche dopo che voi avete reso la vostra sentenza.

Consulta
Come ben sai, però, i giudici nazionali quando chiedono a voi di interpretare una norma dell'Unione in realtà spesso vi domandano se è la norma nazionale ad essere compatibile con quella europea. E se non lo è, la disapplicano, sostituendola con quella europea, sempre che quest'ultima abbia effetti diretti. Ma anche se non ha effetti diretti, i giudici, seguendo i vostri precetti, devono interpretare, qualora sia possibile, il diritto italiano in conformità con quello europeo. Noi non vorremmo essere tagliati fuori quando i giudici decidono di disapplicare la norma italiana o interpretarla alla luce di quella europea in nome del primato.

CGUE
Però questo è proprio il compito che il Trattato assegna a tutti i giudici europei. Il ruolo capillare dei magistrati di tutti gli ordini e gradi degli Stati membri nell'applicazione del diritto dell'Unione è essenziale e, come abbiamo spiegato nella sentenza *Simmenthal,* solo loro riescono ad assicurare in maniera diffusa l'applicazione del diritto europeo in tutte le controversie. Il fine non è quello di dare al giudice il potere di cavalcare il legislatore nazionale, ma di obbligarlo a tenere conto di quello che hanno deciso gli organi legislativi europei, in cui siedono i appresentanti di tutti gli Stati e cittadini dell'Unione. E voi non potreste certo farvi carico di tutti i casi in cui le norme italiane vanno disapplicate per conformarsi a direttive, regolamenti e altre norme europee.

Consulta
Per questo abbiamo deciso di mandare un messaggio ai giudici nazionali: potete interpellarci su tutte le questioni riguardanti il diritto dell'Unione che abbiano un "tono costituzionale".

CGUE
Non mi è ben chiaro cosa sia il "tono costituzionale", ma spero non trasformiate qualunque questione di difformità fra regole giuridiche in una questione costituzionale. Comunque questa è una definizione in cui noi non possiamo intrometterci. Per noi, ribadisco, è importante solo che tutti i giudici conservino la discrezionalità sia di applicare direttamente il diritto dell'Unione, che di poter rinviare anche a noi.

Consulta
Noi riconosciamo questa discrezionalità: i giudici possono in qualunque momento rinviare a voi. Ci siamo limitati a spiegare che, se il giudice rinvia a noi, il vantaggio è che le nostre pronunce hanno effetto *erga omnes*.

CGUE.
Certo, ma anche le nostre sentenze hanno questo effetto. Per di più, è un effetto non limitato all'Italia, che si estende a tutti i paesi dell'Unione. Quindi vi può essere un interesse generale a che i dubbi sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la cui soluzione potrebbe interessare anche altri Stati, prima o poi arrivino a noi. Ti faccio un esempio. La disapplicazione, come dici giustamente, deve essere fatta solo se la norma europea ha effetto diretto. Lo abbiamo riconosciuto anche noi, nella sentenza *Poplawski II*. Ma chi può, se non noi, dire se una certa norma dell'Unione ha o no effetto diretto? Ancora una volta, si tratta di assicurare l'uniforme applicazione e l'uguaglianza degli Stati e degli individui davanti alla legge europea. Solo la nostra Corte può garantire un'interpretazione unitaria del diritto europeo.

Consulta
Beh, noi abbiamo precisato che il giudice nazionale è libero di scegliere, in qualsiasi momento, a chi rivolgersi. Però, anche se non possiamo vietarla, a noi la doppia pregiudizialità piace poco. Anche recentemente, con la sentenza n. 31 del 2025, noi avevamo dato una qualificazione del reddito di cittadinanza e voi ne avete dato un'altra.

CGUE
La nostra era una qualificazione che ci era stata chiesta alla luce delle direttive europee, non della Costituzione. Ognuno di noi ha il suo ruolo, che deve rimanere distinto. Voi stabilite se una norma italiana è compatibile con la Costituzione, noi se è compatibile con il diritto dell'Unione. La doppia pregiudizialità certo può creare imbarazzi, ma non può essere impedita: è una possibilità che deriva dal doppio ruolo dei giudici nazionali. Normalmente, come avete voi stessi precisato nella sentenza 269, c'è un concorso di rimedi, e quindi la doppia pregiudizialità diventa inutile, però potrebbe non sempre essere così. Come abbiamo visto nella recente sentenza *Shipova*, il giudice ordinario può avere il dubbio che la sentenza di una Corte costituzionale sia essa stessa non conforme al diritto dell'Unione e domandare la nostra interpretazione, In quel caso gli abbiamo dato ragione e gli abbiamo detto di disapplicare quella sentenza.

Consulta
Noi cerchiamo di muoverci in un'ottica di concorso di rimedi. E vi abbiamo mandato noi stessi alcune domande pregiudiziali, da ultimo in materia di cittadinanza. È anche nostro interesse che i rapporti fra ordinamento nazionale ed ordinamento dell'Unione siano chiari, anche per dare ai giudici nazionali un quadro preciso in cui muoversi.

CGUE
A proposito, posso chiederti perché con la sentenza 71 del 2026 siete tornati sulla definizione che avevate dato in *Granital,* sul dualismo fra ordinamento italiano ed ordinamento europeo? Mi sembrava che questa distinzione sino ad ora funzionasse bene. Certo, non sta a noi decidere come configurare il rapporto fra ordinamento nazionale ed ordinamento europeo. Però, da un punto di vista teorico, mi sembrerebbe che, mentre in una visione dualistica il principio del primato del diritto dell'Unione può più facilmente essere descritto come regola di coesione e di tutela dell'autonomia del diritto dell'Unione, in un sistema monistico il primato tende logicamente ad assumere una funzione più gerarchica.

Consulta
Beh, ci sembra che i nostri sistemi giuridici siano sempre più integrati, quindi da un punto di vista sostanziale il dualismo sembra una *fictio* più che una descrizione della realtà. E in effetti ci sentiamo sempre più parte di un quadro costituzionale comune.

CGUE
È vero, facciamo tutti parte, non solo di una crescente integrazione giuridica, ma anche di un quadro costituzionale comune. Però il quadro costituzionale comune è condiviso con altri 26 Stati membri. Per preservare l'unità dell'ordinamento comune, dobbiamo difenderne l'autonomia, che non significa impermeabilità ai valori nazionali, ma considerare questi ultimi in un contesto costituzionale più ampio. Noi continueremo a vegliare sul rispetto del primato, non per affermare una gerarchia, ma per preservare l'unità dell'ordinamento europeo. Comunque, per noi monismo o dualismo è indifferente, l'importante è che rimanga una chiara distinzione sui nostri rispettivi ruoli e sulla doppia funzione dei giudici nazionali.

Consulta
Mi sembra che tu torni sempre alla sentenza *Simmenthal* del 1978. Non è una sentenza ornai superata?

CGUE.
No. L'abbiamo precisata in *Poplawski II,* ma quella rimane la sentenza che chiarisce il ruolo fondamentale dei giudici nazionali ai sensi dell'art. 267 TFUE. Ma per noi è molto importante anche il dialogo e leale cooperazione con le Corti costituzionali degli Stati membri.

Consulta
Certo, anche noi abbiamo riconosciuto l'importanza del dialogo e della leale cooperazione. Per concludere, non credo che ci siano fra di noi contrasti di fondo, come è successo invece, anche recentemente, con alcuni nostri colleghi di altri Stati.

CGUE
Certo. E questo scambio di idee è stato utile per capirci meglio.

Le due Corti si salutano cordialmente e tornano ad indossare le rispettive toghe.

Le sentenze citate:

Consulta:
Sentenza n.14 del 1964 (*Costa Enel)*
Sentenza n.232 del 1975
Sentenza n.170/1984 (*Granital)*
Sentenza n.284 del 2007
Sentenza n. 267 del 2017
Sentenza n.181 del 2024
Sentenza n. 31 del 2025 (*Reddito di cittadinanza*)
Sentenza n.71 del 2026
Ordinanza n.147 del 2026 (*Legge sulla cittadinanza*)

CGUE:
Costa Enel C-6/64
Van Gend en Loos C-6/62
Simmenthal C-106/77
Melki e Abdeli C-188-189/10
Poplawski II C-573/17
RS C-430/21
CU e ND *(reddito di cittadinanza)*, C-112/22 e C-223/22
Petlichev C-56/25
Commissione c Polonia (*Cour constitutionnelle*) C-448/23
Commissione c Ungheria (*Valeurs de l'Union)* C-769/22
Shipova, C-43/24