



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2025, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano +
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU – già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale +
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'TTLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna – già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Anna Cavaliere, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno
Giovanni Cellamare, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto e religione, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Valeria Di Comite, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Carmela Elefante, Associato di Diritto e religione, Università di Salerno
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Valentina Faggiani, Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravalle, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario f.r. di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno





Indice-Sommario 2025, n. 3

Editoriale

La CEDU e la permanente modernità di uno strumento *vivente* secondo il prisma dell'ordinamento italiano p. 1
Angela Di Stasi

FOCUS

Migration and Religion in International law: Research-based Proposals for Inclusive, Resilient, and Multicultural Societies

This focus is the final output of the research project of national interest Migration and Religion in International Law (MiReIL). Research-based Proposals for Inclusive, Resilient, and Multicultural Societies, funded by the Italian Ministry of University and Research and by the European Union – NextGenerationEU in the framework of the “Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”

An Introduction to the Focus on Migration and Religion in International Law: Research-based Proposals for Inclusive, Resilient, and Multicultural Societies p. 4
Giuseppe Pascale

The Protection of Migrants' Freedom of Religion in the United Nations System p. 14
Maria Irene Papa

Credibility Assessment of Religion-based Asylum Claims from a Comparative Perspective p. 50
Tarak El Haj

Migration and Religious Freedom in Europe: Searching for Constitutional Secularism p. 71
Elisa Olivito

The Problem of (Racialized) Religious Profiling in Law Enforcement Operations on the Ground and with AI: What Obligations for European States? p. 85
Carmelo Danisi

On Islamophobia and the Religious Rights of Muslims in Europe p. 121
Francesca Romana Partipilo

Religion, Gender, and Migrations through the Lens of Private International Law p. 152
Sara Tonolo

Multiculturalism, Religious Freedom, and School p. 180
Francesca Angelini



Religious Migration, Health, and Healthcare Organization
Davide Monego p. 196

Non-native Religious Minorities in Europe and the Right to Preserve their Faith
Silvia Venier p. 218

Migrants' Religious Beliefs, Social Capital, and Economic Performance
Luciano Mauro p. 239

Saggi e Articoli

Il regime internazionale dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia
Massimo Panebianco p. 263

L'*EU Space Act*: tra economia dello spazio ed esigenze di sicurezza e cbersicurezza
Valeria Eboli p. 277

Il primato del diritto dell'Unione europea nella recente prassi giudiziaria italiana
Matteo Agostino p. 307

La Relazione della Commissione sul regolamento Roma II: profili problematici in vista di una possibile revisione
Pietro Campana p. 333

Commenti e Note

Mandatory integration measures for beneficiaries of international protection and proportionality requirements: insights from the CJEU's recent case law
Alice Bergesio, Laura Doglione, Bruno Zurlino, Stefano Montaldo p. 356

L'evoluzione del concetto di difesa comune europea tra obiettivi, rapporti con la NATO e criticità giuridiche
Vincenzo Maria Scarano p. 371

Will forced displaced persons due to climate changes impact on the EU labor market? Using previous research studies to predict the future
Denard Veshi p. 401



IL PRIMATO DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA NELLA RECENTE PRASSI GIUDIZIARIA ITALIANA

Matteo Agostino *

SOMMARIO: 1. Introduzione. Le ragioni di una riflessione sul primato del diritto UE nella recente prassi giudiziaria italiana. – 2. Quale primato? La giurisprudenza della Corte di Lussemburgo e la sua evoluzione. – 3. Il primato nella recente giurisprudenza costituzionale italiana. – 4. Il primato del diritto dell'Unione nella recente giurisprudenza italiana di legittimità. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione. Le ragioni di una riflessione sul primato del diritto UE nella recente prassi giudiziaria italiana

Il primato del diritto dell'Unione, sorto per via giurisprudenziale, costituisce un principio generale del diritto UE: l'originaria funzione di mero criterio di risoluzione delle antinomie tra ordinamenti appare inidonea a restituire la “ricchezza” di una pietra angolare dell'autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea¹.

La crescente centralità che il primato ha assunto nel diritto dell'Unione può ritenersi il risultato di un'evoluzione giurisprudenziale ascrivibile certamente ai giudici di Lussemburgo ma rispetto alla quale sicura rilevanza può riconoscersi ai contributi provenienti dagli ordinamenti nazionali: sin dagli anni Sessanta, il diritto dell'Unione e la “preminenza” ad esso riconosciuta hanno rappresentato, per le corti nazionali, elementi ineludibili nella valutazione della portata e delle conseguenze relative alla partecipazione ad un ordinamento di nuovo genere nel campo del diritto internazionale. *Ex plurimis*, è quanto testimonia il “cammino comunitario” che la Corte costituzionale italiana ha intrapreso nell'adattare i caratteri dell'ordinamento interno al primato del diritto dell'Unione, pur tra risalenti e recenti difficoltà riconducibili alla tensione tra l'apertura internazionalistica della Costituzione e la necessità di assicurare l'unità e l'effettività dell'ordinamento dell'Unione senza pregiudizi ai principi supremi e ai diritti fondamentali dell'ordinamento nazionale.

Double-blind peer reviewed article.

* Dottorando di Ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Siena. Indirizzo e-mail: mattero.agostino2@unisi.it.

¹ Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 18 dicembre 2014, *Parere 2/13*, ECLI:EU:C:2014:2454, par. 166.

Attraverso un dialogo intenso e “prolifico” tra giudici nazionali e Corte di giustizia dell'Unione, il primato emerge quale «riflesso dell'integrazione politica ed economica dell'UE»², difficilmente confinabile a mera «dottrina giuridica» riguardante le antinomie tra ordinamenti. Il rafforzamento del principio del primato – ormai *ratio* non solo del rimedio della disapplicazione in presenza di efficacia diretta delle disposizioni di diritto dell'Unione, ma anche dell'interpretazione conforme del diritto nazionale e della responsabilità dello Stato membro per violazione del diritto UE³ - emergente dalla recente giurisprudenza della Corte di Lussemburgo impone una riflessione sui contorni che il principio in parola ha assunto in virtù di tale elaborazione giurisprudenziale; tuttavia, poiché l'applicazione del primato avviene eminentemente a livello nazionale⁴, la riflessione non può che estendersi alle elaborazioni giurisprudenziali interne, con particolare riferimento alla prassi italiana e alle crescenti prerogative esercitate dalla Corte costituzionale: il «nuovo cammino comunitario»⁵ da questa intrapreso, oggetto di analisi nel presente contributo, trova compiuta espressione nell'inversione della cd. doppia pregiudizialità, ossia nel previo sindacato di legittimità costituzionale, ove vengano in rilievo disposizioni di diritto dell'Unione direttamente efficaci in contrasto con i diritti protetti contestualmente dalla Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e, più recentemente, qualora emerga il “tono costituzionale” della controversia. Come si vedrà, l'ordinamento italiano elabora un sistema integrato di tutele nell'ambito del quale la disapplicazione del diritto interno incompatibile con una disposizione di diritto dell'Unione direttamente efficace coesiste, come rimedio, con la possibilità di un intervento *erga omnes* della Consulta⁶ e con lo strumento del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*. Nelle intenzioni della Corte costituzionale, siffatto sistema tende a conciliare un meccanismo di protezione diffuso ed immediato con una tutela che viene pienamente garantita solo attraverso la questione di legittimità costituzionale; sebbene la differente impostazione dei rapporti interordinamentali tragga origine dall'encomiabile rilevanza riconosciuta ai diritti fondamentali degli individui,

² Relazione del Parlamento europeo sull'attuazione del principio del primato del diritto dell'UE del 7.11.2023, A9-0341/2023.

³ Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Poplawski*, ECLI:EU:C:2019:530, par. 57-58.

⁴ Cfr. Relazione del Parlamento europeo sull'attuazione del principio del primato del diritto dell'UE del 7.11.2023, A9-0341/2023, punto 3.

⁵ L'espressione è di U. VILLANI, *Il nuovo “cammino comunitario” della Corte costituzionale*, in *Eurojus*, 2024, n. 1.

⁶ Sul crescente ruolo della Corte costituzionale, U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari-Roma, 2024, VII ed., p. 501 nota l'orientamento della Consulta a favore della questione di legittimità costituzionale fosse stato giustificato con l'esplicito riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, ossia con il richiamo all'impronta costituzionale delle disposizioni della Carta; nondimeno, dalla più recente giurisprudenza costituzionale è possibile rilevare che le prerogative della Consulta hanno interessato anche ambiti che esulano dai diritti tutelati dalla Carta, che in ogni caso non esaurisce le materie di diritto UE idonee ad avere una “impronta costituzionale”: il riferimento, nel settore dei diritti umani, è alle previsioni della CEDU o ai valori dell'Unione o, ancora, ai principi democratici che i Trattati riconoscono e tutelano. Si può pertanto concludere, con l'Autore, nel senso che «una volta che la Corte si è ritagliata un proprio importante ruolo riguardo alla Carta dei diritti fondamentali può apparire non giustificato che essa non estenda tale ruolo alle altre materie di impronta costituzionale».

essa non va tuttavia esente da profili di tensione con il diritto UE, *in primis* con il carattere direttamente efficace proprio di talune disposizioni.

Pertanto, l'esame della prassi giudiziaria nazionale, nel complesso di rapporti tra Corti e strumenti di garanzia dei diritti fondamentali degli individui, si rivela necessario per cogliere appieno le "sfumature" del principio del primato: sebbene i giudici nazionali ne abbiano sovente limitato e contestato la portata, il principio della preminenza rimane nondimeno indispensabile per l'effettivo funzionamento dell'ordinamento dell'Unione e per uno sviluppo "armonioso" del processo di integrazione europea.

2. Quale primato? La giurisprudenza della Corte di Lussemburgo e la sua evoluzione

Presupposto per un confronto coerente ed efficace tra i più recenti approdi della Corte di giustizia e l'elaborazione giurisprudenziale nazionale è l'analisi della giurisprudenza di Lussemburgo, da cui si è sviluppata, sotto il profilo sostanziale e rimediabile, una prassi nazionale di composizione delle divergenti posizioni sul principio del primato del diritto UE⁷.

Agli albori del processo di integrazione, il principio del primato era stato descritto in *Costa c. Enel*⁸ a partire dalle sue finalità, ossia dall'esigenza pratica di evitare che «l'efficacia del diritto "comunitario" variasse da uno Stato all'altro in funzione di leggi interne posteriori»⁹: gli obblighi assunti dagli Stati membri sarebbero stati condizionati e non assoluti se a questi fosse stata consentita una possibilità di deroga unilaterale; allo stesso modo, anche la diretta applicabilità – propria dei regolamenti – sarebbe stata pregiudicata se gli Stati avessero potuto agire unilateralmente, annullandone gli effetti mediante un provvedimento interno.

Ne conseguiva che «il diritto nato dal Trattato non [avrebbe potuto], in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risult[asse] scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità»¹⁰. Come nota la dottrina¹¹, la giustificazione "pratica" del principio del primato non ha impedito che esso potesse saldarsi ad un disegno *lato sensu* costituzionale e ad una "aspirazione" federalista del processo di integrazione europea che, ove fosse stata effettivamente percorsa, avrebbe condotto al riconoscimento di una posizione gerarchicamente apicale al diritto dell'Unione.

⁷ Cfr. G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2023, IX ed., p. 458.

⁸ Corte di giustizia, sentenza del 14 luglio 1964, *Costa c. Enel*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

⁹ Corte di giustizia, sentenza *Costa c. Enel*, cit., p. 1144.

¹⁰ Corte di giustizia, sentenza *Costa c. Enel*, cit., p. 1145.

¹¹ E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'Unione europea*, Torino, 2022, IV ed., p. 89.

La volontà di rafforzare il principio della preminenza già emergeva con particolare chiarezza in *Internationale Handelsgesellschaft*¹², allorché la Corte di giustizia sembrava richiamarsi ad un “primato assoluto”: essa precisava che «il diritto nato dal trattato [...] per sua natura non può [...] trovare un limite in qualsivoglia norma di diritto nazionale», a prescindere «che siano menomati vuoi i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione di uno Stato membro, vuoi i principi di una costituzione nazionale»¹³. Il principio che i giudici di Lussemburgo avevano tentato di declinare in una visione così “ampia” diviene oggetto della riflessione delle Corti interne (in particolare italiane e tedesche), che ad una versione assoluta e incondizionata¹⁴ oppongono una versione “costituzionalmente compatibile” del primato, che tenga conto delle differenti prospettive nazionali, che faccia pertanto salvi i diritti fondamentali e i principi supremi dell’ordinamento interno. In questo senso, la tensione tra esigenze di uniforme applicazione del diritto dell’Unione e, *ex multis*, un livello elevato di tutela dei diritti degli individui è stata identificata dalla dottrina quasi come “fisiologica”¹⁵.

Sebbene non sia riuscito il tentativo di una declinazione “assoluta” del primato, è difficile non notarne i caratteri ben definiti pur rimanendo esso funzionale alla soluzione di contrasti tra ordinamenti secondo il principio della competenza, attraverso la “mera” disapplicazione delle disposizioni interne incompatibili con il diritto UE direttamente efficace.

La centralità del principio della preminenza si manifesta oggi nella riconduzione ad esso della *ratio* delle conseguenze che scaturiscono per gli ordinamenti nazionali. Non già (e non più) «*a purely legal principle or an interpretative meta-technique*» bensì strumento di *governance* nel garantire l’osservanza del diritto UE¹⁶ ed «*essential characteristic of EU law that is part of the very identity of the EU*»¹⁷: il primato del diritto dell’Unione sembra rappresentare oggi nelle intenzioni dei giudici di Lussemburgo un principio trasversale all’ordinamento europeo, idoneo a condurre tanto alla disapplicazione delle disposizioni nazionali in contrasto con il diritto UE direttamente efficace – come riconosciuto nella sentenza *Simmenthal*¹⁸ – quanto anche all’interpretazione conforme del diritto interno al diritto dell’Unione e a fondare la

¹² Corte di giustizia, sentenza del 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114

¹³ Corte di giustizia, sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, cit., par. 3.

¹⁴ M. CLAES, *The Primacy of EU Law in European and National Law*, in A. ARNULL, D. CHALMERS, *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford, 2015, p. 185.

¹⁵ Cfr. A. RUGGERI, *Il primato del diritto dell’Unione sul diritto nazionale: lo scarto tra il modello e l’esperienza e la ricerca dei modi della loro possibile ricomposizione*, in *ConsultaOnline*, 1/2016, p. 117.

¹⁶ In tal senso, U. SADL, *National courts and the effectiveness of EU Law*, in B. DE WITTE, J. A. MAYORAL, U. JAREMBA, M. WIND, K. POSTAWA, *National Courts and EU Law, New Issues, Theories and Methods*, Cheltenham, 2016, p. 100.

¹⁷ C. RAUCHEGGER, *Four functions of the principle of primacy in the post-Lisbon case law of the European Court of Justice*, in K. S. ZIEGLER, P. NEUVONEN, V. MORENO-LAX (a cura di), *Research Handbook on General Principles in EU Law*, Cheltenham-Northampton, 2022, p. 158

¹⁸ Corte giust., 9 marzo 1978, causa C-106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49.

responsabilità dello Stato membro per inadempimento del diritto UE di cui alla giurisprudenza *Francovich*¹⁹.

Si assiste pertanto ad un rafforzamento del primato sotto il profilo rimediale, sul quale appare opportuno soffermarsi brevemente. Gradualmente sono state superate quelle formule che agli albori del processo di integrazione ritenevano che il primato conducesse all'inefficacia di qualsiasi provvedimento nazionale incompatibile con il diritto UE²⁰: all'inefficacia era stata più opportunamente fatta seguire la “mera” disapplicazione del diritto interno contrastante con il diritto UE direttamente efficace²¹, purché sussistesse un rapporto di corrispondenza biunivoca tra efficacia diretta e primato, da cui quest'ultimo traeva fondamento; le norme “direttamente applicabili”, quali fonte immediata di diritti e obblighi, dovevano «esplicare la pienezza dei loro effetti, in maniera uniforme in tutti gli Stati membri, a partire dalla loro entrata in vigore e per tutto il periodo della loro validità»²². Il “combinato disposto” di efficacia diretta e primato è stato autorevolmente ricondotto a ragioni di politica giudiziaria rintracciabili nella volontà di evitare che il solo principio del primato potesse condurre alla disapplicazione delle norme nazionali in contrasto con *qualsiasi* disposizione di diritto UE²³.

La giurisprudenza della Corte di giustizia sembra ora invertire quel rapporto di logica derivazione tra i due principi: nella sentenza *Poplawski II*²⁴, relativa ai motivi di non esecuzione obbligatoria del mandato di arresto europeo disciplinato dalla decisione quadro 2002/584/GAI, la Corte di giustizia riconduce al primato i rimedi tradizionalmente fatti derivare dal principio della leale collaborazione tra Unione e Stati membri, quali l'interpretazione conforme del diritto interno al diritto dell'Unione e la responsabilità dello Stato membro per errata o mancata applicazione del diritto UE. Per la Corte, il primato impone «a tutte le istituzioni degli Stati membri di dare pieno effetto alle varie norme dell'Unione»²⁵; ne discende per i giudici il dovere «di interpretare, per quanto possibile, il loro diritto interno in modo conforme al diritto dell'Unione e di riconoscere ai singoli la possibilità di ottenere un risarcimento qualora i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto dell'Unione imputabile ad uno Stato membro»²⁶, oltre che di garantire – ove non si possa procedere all'interpretazione conforme - la piena

¹⁹ Corte giust., 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, ECLI:EU:C:1991:428.

²⁰ Si veda Corte di giustizia, sentenza *Costa c. Enel*, cit., p. 1145: «il trasferimento, effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica quindi una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile col sistema della Comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia».

²¹ Corte di giustizia, sentenza *Simmenthal*, cit., parr. 17-21.

²² Corte di giustizia, sentenza *Simmenthal*, cit., par. 14.

²³ Sul punto, E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, cit., p. 90, usa l'espressione di controllo di “costituzionalità europea” per indicare la mancata applicazione del diritto interno anche a fronte di disposizioni UE carenti di efficacia diretta.

²⁴ Corte di giustizia, sentenza del 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Poplawski*, ECLI:EU:C:2019:530.

²⁵ Corte di giustizia, sentenza *Poplawski*, cit., par. 54.

²⁶ Corte di giustizia, sentenza *Poplawski*, cit., par. 57.

efficacia del diritto UE disapplicando all'occorrenza qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza attendere o doverne chiedere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale²⁷.

La centralità del primato non giunge comunque a mettere in discussione la netta distinzione tra disposizioni dotate di efficacia diretta e disposizioni che ne sono prive: alla disapplicazione del diritto interno si può giungere solo in caso di antinomia con le prime. Ad ogni modo, la disapplicazione non rappresenta l'unico rimedio, bensì costituisce semplicemente uno dei rimedi – sebbene quello più pervasivo per gli ordinamenti nazionali – derivanti dal primato del diritto UE²⁸. L'interpretazione conforme, la responsabilità dello Stato membro, il potere-dovere di rivolgersi in via pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo nonché l'obbligo per il legislatore di rimuovere le incompatibilità tra il diritto interno e le disposizioni di diritto dell'Unione possono essere intesi come conseguenze che derivano dal principio della preminenza. Coerentemente la dottrina rileva che «il primato è un concetto giuridicamente più ampio di quello degli effetti diretti», pur tuttavia rappresentandone un presupposto²⁹.

La riconduzione dei rimedi summenzionati ad unità concettuale nel principio del primato deriva da una giurisprudenza indubbiamente innovativa che ha superato la consolidata derivazione degli effetti indiretti dal principio di leale collaborazione tra Unione e Stati membri: con riferimento all'interpretazione conforme, nella sentenza *Von Colson*³⁰ e ancora in *Marleasing*³¹, la Corte di Lussemburgo aveva precisato che «nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo» dell'atto di diritto UE privo di efficacia diretta³²; pur riferita primariamente alle direttive, l'interpretazione conforme aveva ben presto assunto un carattere generale, riferibile a qualsiasi fonte e qualsiasi settore di azione dell'UE, ivi incluso il pilastro della cooperazione giudiziaria in materia penale, oggi spazio di libertà, sicurezza e giustizia³³. Un analogo discorso poteva farsi

²⁷ Cfr. Corte di giustizia, sentenza *Poplawski*, cit., par. 58.

²⁸ D. GALLO, *Direct Effect in EU Law*, Oxford, 2025, pp. 122-123 osserva che «the argument according to which the obligation to disapply could be a result of primacy alone forgets that the primacy principle has a larger sphere, when compared to direct effect, insofar as also non-directly effective provisions impose duties towards national authorities».

²⁹ Sul punto, L. S. ROSSI, *Il principio del primato come "regola di coesione dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, n. 1; M. CLAES, *The Primacy of EU Law in European and National Law*, in A. ARNULL, D. CHALMERS, *The Oxford Handbook of European Union Law*, cit., p. 183 rileva che *where EU law lacks [...] direct effect, EU law may have primacy, but this carries less weight*: «depending on the nature of the measures involved and the obligation it imposes, primacy may result in an obligation of consistent interpretation, liability for infringement of a Treaty obligation, and possibly also in the setting aside of inconsistent national law».

³⁰ Corte di giustizia, sentenza del 10 aprile 1984, causa 14/83, *Von Colson*, ECLI:EU:C:1984:153.

³¹ Corte di giustizia, sentenza del 13 novembre 1990, causa C-106/89, *Marleasing*, ECLI:EU:C:1990:395.

³² Corte di giustizia, sentenza *Marleasing*, cit., par. 8.

³³ Sul punto, A. CIRCOLO, *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione*, in *Eurojus*, 2023, n. 2, pp. 95 ss.

con riferimento alla responsabilità dello Stato membro: nella sentenza *Francovich*, i giudici descrivono il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto UE come «inerente al sistema del Trattato»³⁴ giustificato, come l'interpretazione conforme, dall'obbligo per gli Stati posto dall'allora art. 5 del Trattato UE (oggi art. 4 par. 3 TUE) di «adottare tutte le misure di carattere generale atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi ad essi derivanti dal diritto “comunitario”»³⁵.

L'attuale dato che si ricava dalla giurisprudenza è quello di un primato in forza del quale gli Stati membri hanno l'obbligo di dare pieno effetto alle disposizioni di diritto UE attraverso una pluralità di rimedi che comprendono disapplicazione, interpretazione conforme e responsabilità extracontrattuale dello Stato, così da «garantire il rispetto dell'uguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati»³⁶ ed effettività al diritto dell'Unione³⁷. In questo senso, il primato del diritto dell'Unione si può declinare altresì,

³⁴ Corte di giustizia, sentenza del 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, ECLI:EU:C:1991:428, par. 35.

³⁵ Corte di giustizia, sentenza *Francovich*, cit., par. 36. Gli orientamenti giurisprudenziali di Lussemburgo volti a ricondurre al primato la produzione di effetti diretti e indiretti non sono pacificamente recepiti dalla dottrina: *ex multis*, G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Roma-Bari, 2025, pp. 202 ss., attraverso la connessione con la sentenza *Marleasing*, riconoscono la genesi dell'obbligo di interpretazione conforme nel principio della leale cooperazione. Il principio di cui all'art. 4 par. 3 TUE ha il merito di estendere l'ambito di applicazione di tale rimedio a tutti gli obblighi derivanti dai Trattati. Gli Autori segnalano invece che l'obbligo di disapplicazione del diritto interno può sorgere, come noto, solo in presenza di norme aventi effetti diretti: in questo caso, la disposizione di diritto dell'Unione può essere fatta valere nonostante qualsiasi regola interna contrastante. Ove la disposizione UE non sia direttamente applicabile né direttamente efficace, il contrasto potrà essere sanato attraverso il rimedio dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione che si può imporre quale soluzione non solo ai sensi del diritto UE ma anche alla luce del diritto nazionale. Nel caso in cui il contrasto non sia sanabile per via interpretativa, gli Autori segnalano la difficoltà di individuare strumenti utili nell'ordinamento dell'Unione per assicurare che siano applicate le norme di diritto dell'Unione. Anche G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea*, Torino, op. cit., pp. 309-314 riconoscono il principio della leale collaborazione quale fonte da cui scaturiscono interpretazione conforme e responsabilità extracontrattuale dello Stato membro, a non immediata garanzia delle posizioni giuridiche dei singoli. In senso analogo, anche M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 114 rilevano che i rimedi dell'interpretazione conforme e della responsabilità extracontrattuale dello Stato membro rappresentano la «conseguenza del principio di leale collaborazione tra Unione europea e Stati membri sancito all'art. 4 par. 3 TUE». La medesima conclusione è condivisa anche da R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, IV ed., p. 202; p. 422 ss.: gli Autori richiamano la disposizione dell'art. 4 par. 3 TUE quale *ratio* che giustifica il rispetto degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione per gli ordinamenti interni.

³⁶ Corte di giustizia, sentenza del 13 luglio 2023, cause riunite C-615/20 e C-671/20, *YP e a. (Revoca dell'immunità di un giudice e sospensione dalle sue funzioni)*, ECLI:EU:C:2023:562, par. 62.

³⁷ Sul punto, *ex multis*, L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2024, IX ed., p. 284 distingue tra un primato in senso ampio e un primato che si salda con la disapplicazione delle disposizioni nazionali. Siffatta distinzione, che si accompagna alla centralità del primato quale *ratio* dei rimedi derivanti dal diritto dell'Unione, non viene recepita da tutta la dottrina italiana. In tal senso, appare rilevante notare come U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 119 ss. riconosca la centralità del principio della leale cooperazione: dal combinato disposto del principio di cui all'art. 4 par. 3 TUE con l'effetto utile discendono per lo Stato membro e per le istituzioni e organi interni gli obblighi di disapplicazione delle disposizioni nazionali incompatibili con il diritto dell'Unione direttamente efficace e di interpretazione del diritto interno in maniera conforme al diritto UE. In particolare, quest'ultimo obbligo investe l'intero diritto dell'Unione e si collega all'azione del primato delle disposizioni UE, delle quali viene così assicurata efficacia.

a livello nazionale, nella previsione dell'abrogazione, da parte del potere legislativo nazionale, delle disposizioni interne incompatibili con il diritto dell'Unione; un simile obbligo viene riconosciuto alla Corte costituzionale, attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale *erga omnes* di una previsione legislativa. Tali obblighi costituiscono espressione di un primato "in senso ampio", che ricomprende evidentemente anche i rimedi dell'interpretazione conforme e del risarcimento del danno da violazione del diritto dell'Unione, cui i giudici interni sono tenuti.

Questi connotati iniziano ad essere recepiti dalle corti nazionali, la cui giurisprudenza – con riferimento all'ordinamento italiano – passiamo ora ad esaminare.

3. Il primato nella recente giurisprudenza costituzionale italiana

La recente giurisprudenza costituzionale italiana in materia di primato può essere inscritta entro la più ampia tendenza di una riflessione condotta dagli Stati membri sul principio della preminenza del diritto UE. I tratti fondamentali di questo indirizzo comune a diversi ordinamenti nazionali possono essere rintracciati nell'enfasi posta sulle cd "clausole europee", ossia sulle disposizioni costituzionali nazionali che disciplinano la partecipazione al processo di integrazione europea: esse rappresentano, dalla prospettiva nazionale, il fondamento, la giustificazione e, talora, il limite all'applicazione del diritto dell'Unione negli Stati membri. Certamente l'elaborazione giurisprudenziale nazionale sul principio del primato non costituisce, in sé, un elemento patologico³⁸, se non in ordinamenti in cui i caratteri di terzietà e indipendenza delle Corti appaiono fortemente discutibili: questi si caratterizzano per l'entità delle contestazioni al principio del primato, per il ricorso a valutazioni anzitutto politiche nel ritenere che l'Unione abbia ecceduto le competenze ad essa conferite dagli Stati membri (cd. giudizi *ultra vires*)³⁹, nonché per il pregiudizio a principi e valori su cui l'Unione si fonda, "consacrati" all'art. 2 TUE.

Difficilmente tratti analoghi possono rintracciarsi nella prassi della Corte costituzionale italiana: l'esercizio di un controllo giurisdizionale nelle ipotesi in cui le limitazioni di sovranità a favore dell'Unione rechino pregiudizi ai principi fondamentali

³⁸ Nel contesto italiano, ad esempio, non è mancato chi ha individuato nell'art. 117 Cost. «a sort of a posteriori assent to the European primacy», volto a garantire «an explicit constitutionalisation of the pre-existing situation». In tal senso, T. GUARNIER, E. LAMARQUE, *Interpretation in Conformity With EU Law in the Italian Legal System*, in C. N. K. FRANKLIN (ed.), *The effectiveness and Application of EU and EEA Law in National Courts*, Cambridge, 2018, p. 181; G. MARTINICO, O. POLLICINO, *Report on Italy*, in G. MARTINICO, O. POLLICINO (eds.), *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A comparative Constitutional Perspective*, Amsterdam, 2010, p. 271.

³⁹ M. BOBEK, *The effects of EU law in the National Legal Systems*, in C. BARNARD, S. PEERS, *European Union Law*, 2023, Oxford, IV ed., p. 182: i giudizi *ultra vires* «were not meant to amount to structural and ongoing denial of primacy or authority of EU law and case law in those Member States» ma che nondimeno si declinano in «the power to review [...] whether an EU act remained within the powers transferred to the Union (*intra vires*) or whether it went beyond (*ultra vires*)»

dell'ordinamento costituzionale o ai diritti inalienabili della persona (cd. controlimiti)⁴⁰ non può essere accostato, per entità e modalità con cui si è sviluppato, alle ampie contestazioni anche di carattere politico al diritto dell'Unione, che si ravvisano invece in alcuni ordinamenti giuridici, in particolare negli Stati appartenenti all'ex blocco sovietico. La Corte costituzionale ha anzi costantemente dimostrato di recepire gli indirizzi giurisprudenziali europei sulla preminenza del diritto UE, sulle caratteristiche di quell' «organizzazione di nuovo genere nel campo del diritto internazionale»⁴¹, sui suoi effetti nell'ordinamento nazionale.

A stento il recupero di una posizione di maggior rilievo della Corte costituzionale nel dialogo con la Corte di giustizia UE può essere qualificato come contestazione pura e semplice al primato del diritto dell'Unione. La recente giurisprudenza della Corte costituzionale, avviata con la sentenza *Ceramiche Sant'Agostino*, si può considerare più opportunamente come un punto di svolta nei rapporti tra diritto dell'Unione e ordinamenti nazionali, con particolare riferimento all'obbligo "diffuso" di disapplicazione del diritto interno incompatibile con il diritto UE dotato di efficacia diretta: «fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea»⁴², i giudici costituzionali si dichiarano competenti ad esaminare questioni di legittimità costituzionale qualora «la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione»⁴³. Pur dichiarando nel caso di specie inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sull'asserita violazione dei principi di uguaglianza e di capacità contributiva del contributo previsto a carico degli imprenditori per il funzionamento dell'AGCM, la Corte costituzionale giustifica la propria competenza con le trasformazioni che hanno riguardato il diritto dell'Unione europea, segnatamente l'esplicito riconoscimento di effetti giuridici alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione: in presenza di controversie che possono dar luogo a questioni di legittimità costituzionale e di compatibilità con il diritto dell'Unione (cd. doppia pregiudizialità), i giudici predispongono un concorso di rimedi che, arricchendo gli strumenti di tutela giurisdizionale, si concretizza in particolare nell'incidente di legittimità costituzionale.

La Corte costituzionale ancorava tale conclusione alla sentenza *Melki e Abdeli*⁴⁴: i giudici di Lussemburgo avevano riconosciuto che una questione di costituzionalità sollevata prima di un rinvio pregiudiziale non fosse contraria al diritto dell'Unione, a condizione che il giudice fosse poi libero, in ogni fase del procedimento e anche al

⁴⁰ Corte cost., 27 dicembre 1973, n. 183, ECLI:IT:COST:1973:183, par. 9 *cons. dir.*

⁴¹ Corte di giustizia, sentenza del 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*, ECLI:EU:C:1963:1, p. 23.

⁴² Corte costituzionale, 14 dicembre 2017, n. 267, ECLI:IT:COST:2017:267, par. 5.2. *cons. dir.*

⁴³ Corte costituzionale, 14 dicembre 2017, n. 267, cit., par. 5.2. *cons. dir.* Sul punto, R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2025, VI ed., pp. 203-204; M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 185; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 486 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 499 ss.

⁴⁴ Corte di giustizia, sentenza del 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363

termine di un procedimento incidentale di legittimità costituzionale, di sottoporre alla Corte di giustizia qualsiasi questione di interpretazione e validità del diritto UE ritenesse necessaria⁴⁵. Nondimeno erano presenti nella sentenza *Ceramiche Sant'Agostino* profili di potenziale tensione con l'ordinamento dell'Unione: il riferimento è alla previsione per cui i giudici comuni rimanevano liberi di disapplicare la disposizione legislativa nazionale che avesse superato il vaglio di costituzionalità ove *per altri profili* l'avessero ritenuta contraria al diritto dell'Unione.

Successive pronunce della Corte costituzionale hanno confermato il consolidarsi di tale tendenza, pur attenuandone la portata. Richiamandosi alla pertinente giurisprudenza UE, con sentenza n. 67/2022 sulla retroattività della *lex mitior* in materia penale, la Corte costituzionale ha rilevato che alla disapplicazione come rimedio in presenza di antinomie tra diritto dell'Unione e diritto interno si è venuta affiancando la centralità del rinvio pregiudiziale: esso concorre ad assicurare e rafforzare il primato del diritto dell'Unione, garantendone la piena efficacia e l'effetto utile⁴⁶. La costruzione di un sistema di «tutele sempre più integrate»⁴⁷ trova concreta espressione nel sindacato di legittimità costituzionale e nel meccanismo di disapplicazione del diritto interno incompatibile con il diritto dell'Unione: la mancata disapplicazione viene qualificata dalla Corte costituzionale come violazione dei principi posti all'art. 4 parr. 2 e 3 TUE, ossia dell'uguaglianza tra Stati e della leale cooperazione nonché, in tutta evidenza, del principio del primato. I summenzionati principi rappresentano «l'architrate su cui poggia la comunità di corti nazionali»: da essi derivano effetti cd. “propulsivi” che impegnano gli operatori giuridici interni a garantire la compatibilità con l'ordinamento UE.

Per quanto integrato, tale sistema di tutele mantiene il più rilevante profilo di contrasto con il diritto dell'Unione, ravvisabile nella differita applicazione diretta del diritto UE sufficientemente chiaro, preciso e incondizionato, e pertanto direttamente efficace. La “pluralità” di rimedi cui la Corte costituzionale fa riferimento restituisce l'idea di una discrezionalità ampia dei giudici nell'individuazione del parametro *de quo* tra diritto dell'Unione e diritto interno; la medesima discrezionalità – per la verità difficilmente rintracciabile nella giurisprudenza di Lussemburgo – sembra si possa ravvisare nella scelta tra rinvio pregiudiziale e questione incidentale di costituzionalità, anche ove vengano in rilievo disposizioni direttamente efficaci.

L'esercizio di tale discrezionalità viene tuttavia precisato dalla Corte costituzionale: nel giudizio di legittimità costituzionale in materia di disparità di trattamento sulla base del genere nella dotazione organica per il ruolo di ispettore di Polizia penitenziaria, la Corte costituzionale individua i presupposti al ricorrere dei quali essa esercita le proprie prerogative. La sentenza n. 181/2024 riconosce che il sindacato di legittimità costituzionale rappresenta una facoltà del giudice comune ove vi sia necessità che

⁴⁵ Corte di giustizia, sentenza *Melki e Abdeli*, cit., par. 52.

⁴⁶ Corte cost., 11 marzo 2022, n. 67, ECLI:IT:COST:2022:67, par. 10.2 *cons. dir.*

⁴⁷ Corte cost., 11 marzo 2022, n. 67, cit., par. 11 *cons. dir.*

l'interpretazione della normativa vigente «sia scevra di incertezze», nonché nel caso in cui «la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico», ossia destinate a dispiegare effetti ben oltre il caso concreto, e, da ultimo, ove sussista un dubbio sull'efficacia diretta che rende la disapplicazione del diritto interno opinabile⁴⁸. Il controllo di legittimità costituzionale *erga omnes* esprime un *surplus* di tutela del primato del diritto dell'Unione: pronunciandosi sul carattere direttamente efficace delle disposizioni che vengono in rilievo, la Corte costituzionale garantisce uniformità di indirizzo, evitando che residuino incertezze applicative. Lo scrutinio che questa esercita nel merito ricorre a condizione che il diritto dell'Unione presenti il cd. tono costituzionale, ossia ove la controversia presenti un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale⁴⁹.

Il sistema composito e integrato di tutele mira ad assicurare il principio del primato: esso costituisce la *summa* che racchiude i principi di leale cooperazione e di uguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati, oltre che il rimedio della disapplicazione e degli effetti indiretti. Nella sua accezione più ampia, il principio del primato sembra quasi confondersi con il generico rispetto del diritto dell'Unione e dei vincoli da esso derivanti negli ordinamenti nazionali⁵⁰: la disapplicazione del diritto interno rappresenta «la *principale* conseguenza del principio» in parola, «così che il rapporto giuridico rimarrà disciplinato dalla sola norma di diritto dell'Unione a condizione che quest'ultima sia produttiva di effetti diretti»⁵¹. Il rimedio della mancata applicazione del diritto nazionale si situa in un sistema che, unitamente alla previsione di un rinvio pregiudiziale e al sindacato accentrato di legittimità costituzionale, consente agli Stati membri di assolvere all'obbligo di «assicurare il rispetto del diritto eurounitario e il principio di preminenza»⁵².

Non sembrano mancare, tuttavia, ricostruzioni in senso contrario o comunque «ondivaghe» rispetto ad una declinazione ampia del principio del primato, volte almeno sotto il profilo concettuale a circoscriverne la portata: in tal senso può essere utile richiamare la sentenza n. 15/2024 della Corte costituzionale. In un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sulla subordinazione dell'assegnazione di alloggi residenziali pubblici ad attestazioni maggiormente onerose previste dalla legge della regione Friuli-Venezia Giulia per i cittadini *extra* UE, i giudici della Corte costituzionale riconoscono come «il principio del primato del diritto dell'Unione discende dal principio dell'eguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati»⁵³. Tale dato, pur rilevante, non può essere in via approssimativa inteso come negazione del carattere apicale del primato, dal momento che ancora giurisprudenza successiva rilevava che il dialogo che

⁴⁸ Corte cost., 3 gennaio 2025 n. 1, ECLI:IT:COST:2025:1, par. 3.1. *cons. dir.*

⁴⁹ Cfr. Corte cost., 19 novembre 2024, n. 181, ECLI:IT:C:2024:181, par. 6.3. *cons. dir.*

⁵⁰ G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 475.

⁵¹ M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, *Diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 180-181.

⁵² Corte cost., 19 novembre 2024, n. 181, cit., par. 6.3 *cons. dir.*

⁵³ Corte cost., 26 febbraio 2024, n. 25, ECLI:IT:C:2024:25, par. 8.3 *cons. dir.*

si svolge tra Corti è «improntato al principio di leale collaborazione» e promuove la piena attuazione del principio del primato del diritto europeo»⁵⁴.

La costruzione di un sistema di tutele sempre più integrate⁵⁵ diviene espressione di una concezione ampia del principio del primato del diritto dell'Unione cui la Corte costituzionale continua a richiamarsi: la sentenza n. 7/2025, in materia di confisca dei beni utilizzati per commettere reati societari, ha qualificato i rimedi della disapplicazione della legge nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione e della dichiarazione di illegittimità costituzionale come fondate «entrambe sul principio del primato del diritto dell'Unione»⁵⁶. Rimane ferma, in tale ricostruzione, la rilevanza marginale del carattere dell'efficacia diretta: anche in presenza di un atto direttamente efficace, alla Corte costituzionale – cui il giudice comune decide di rivolgersi – non potrebbe essere precluso nel merito l'esame della vicenda. L'ordinanza n. 21/2025 precisa che i giudici della Corte costituzionale rispondono «con gli strumenti che [...] sono [loro] propri» alle censure che investono la violazione di una disposizione UE connotata dal «tono costituzionale»⁵⁷: potrà essere la Corte costituzionale stessa, alla luce degli orientamenti provenienti da Lussemburgo, a decidere nel merito quale giudice *a quo*⁵⁸. In questo senso può essere letta, da ultimo, anche la recente sentenza n. 31/2025 che ha ritenuto non sussistente una discriminazione indiretta nella previsione di un termine di residenza decennale nell'ambito della disciplina del reddito di cittadinanza: ricavando dalla giurisprudenza europea indicazioni che qualificavano il reddito di cittadinanza quale misura di carattere assistenziale⁵⁹, la Corte costituzionale ha ritenuto di poter concludere, senza un rinvio pregiudiziale, che la natura di inclusione attiva della summenzionata misura appare idonea a configurare una discriminazione che può dirsi giustificata qualora sussistano ragioni che la rendono necessaria e proporzionata⁶⁰.

L'intenso susseguirsi di pronunce che valorizzano costantemente un ruolo di «snodo» per la Corte costituzionale e al contempo una sua crescente autonomia ove vi siano indirizzi provenienti dalla Corte di giustizia confermano il dato che il Presidente della Consulta ha opportunamente messo in evidenza nella relazione sui lavori della

⁵⁴ Corte cost., 19 dicembre 2024 n. 210, ECLI:IT:COST:2024:210, par. 3.2. *cons. dir.*

⁵⁵ Corte cost., 19 dicembre 2024 n. 210, cit., par. 3.2. *cons. dir.*

⁵⁶ Corte cost., 4 febbraio 2025 n. 7, ECLI:IT:COST:2025:7, par. 2.2.2. *cons. dir.*

⁵⁷ Corte cost., ord. 20 febbraio 2025, n. 21, ECLI:IT:C:2025:21, par. 6 *cons. dir.* Sull'ordinanza 21/2025, S. BARBIERI, *Cambiano i tempi, cambia il dialogo: l'ordinanza n. 21 del 2025 della Corte costituzionale*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, n. 1, p. 1 ss.: alla luce della sentenza n. 181/2024, l'Autore riconosce alla pronuncia una rilevanza non secondaria nell'impostazione del dialogo tra Corti, specie ove si consideri che l'ordinanza si situa in un campo che esula dall'interpretazione di un diritto fondamentale; pur rientrando nell'ambito di diritti e principi di carattere costituzionale, la Consulta si rivolge alla Corte di giustizia per chiarire «la portata di norme di un regolamento, come tali direttamente applicabili, che assurgono a parametri interposti del giudizio di costituzionalità per il tramite dell'art. 117 co. 1 Cost. (e dell'art. 11 Cost.)».

⁵⁸ In tal senso Corte di giustizia, sentenza del 2 settembre 2021, causa C-350/20, *O.D.*, ECLI:EU:C:2021:659, par. 37.

⁵⁹ Corte di giustizia, sentenza del 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22, *C.U. e N.D.*, ECLI:EU:C:2024:636.

⁶⁰ Corte cost., 20 marzo 2025, n. 31, ECLI:IT:C:2025:31, par. 8.1. *cons. dir.*

Corte presentata nel 2025: egli nota che il dialogo con la Corte di giustizia rappresenta la via «per promuove[re] la piena attuazione del principio del primato del diritto europeo e assicura[re] il buon funzionamento delle interdipendenze tra i diversi sistemi giuridici, nazionali ed europeo»⁶¹, senza arrecare pregiudizio al monopolio della Corte di giustizia nell'«assicurare, con la sua interpretazione, l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, garantendo così l'eguaglianza degli Stati membri davanti a tale diritto»⁶².

4. Il primato del diritto dell'Unione nella recente giurisprudenza italiana di legittimità

Appare ora opportuno esaminare la giurisprudenza di legittimità e amministrativa al fine di trarre indicazioni sull'effettiva portata del principio del primato nell'ordinamento giuridico italiano.

La giurisprudenza in esame è oggetto di una selezione operata avendo riguardo a due criteri. Il primo concerne la rilevanza del tema sottoposto alla valutazione dei giudici, alla luce dei dubbi di compatibilità del diritto interno con il diritto dell'Unione e delle tensioni che sovente possono sorgere, specie nelle materie rispetto a cui la Costituzione prevede una riserva di legge. È il caso, *ex multis*, della materia fiscale e del diritto penale che, come dimostra la saga Taricco, possono dar luogo a conflitti con il diritto dell'Unione.

Il secondo criterio riguarda invece la rilevanza del tema oggetto della pronuncia dei giudici nel dibattito pubblico italiano: si pensi alla materia migratoria – con particolare riferimento alla disciplina dei richiedenti protezione internazionale –, al tema delle concessioni e della libera prestazione di servizi che l'ordinamento interno subordina ad un regime autorizzatorio o, infine, alla disciplina della concorrenza, dalla quale nondimeno sorgono evidenti contrasti tra esigenze di certezza del diritto e un'armonizzazione raggiunta a livello europeo.

Una cornice generale, utile ai fini dell'inquadramento della giurisprudenza di legittimità e amministrativa, può essere rappresentata dalla Relazione della Prima presidente della Corte di Cassazione⁶³, Margherita Cassano, che enfatizza la creazione di uno spazio giurisprudenziale “unitario” nella prospettiva dell'effettiva ed integrata tutela dei diritti della persona. La Cassazione si presenta quale realtà che, recependo gli indirizzi provenienti dalla Corte di giustizia, condivide con essa gli obiettivi che i giudici di Lussemburgo si prefiggono e che emergono chiaramente dall'attività giurisprudenziale dell'Unione.

⁶¹ Relazione annuale 2024 del Presidente Giovanni Amoroso, Roma, 11 aprile 2025, p. 12.

⁶² Corte cost., 19 dicembre 2024 n. 210, cit., par. 3.2. *cons. dir.*

⁶³ Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2024 della Prima presidente della Corte di Cassazione, Roma, 24 gennaio 2025, reperibile all'indirizzo https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Sintesi_Relazione_Prima_Presidente_A.G_2025.pdf.

Non mancano, nella giurisprudenza in questione, letture a tratti “ondivaghe” sulla portata del principio del primato, inidonee – è bene precisarlo sin da subito – ad alterarne il carattere apicale per il quale esso ricomprende i principi che ispirano l'azione dell'Unione e da cui derivano i rimedi per assicurarne l'attuazione negli ordinamenti nazionali.

Significative indicazioni quanto al primato del diritto dell'Unione e al suo recepimento nell'ordinamento nazionale possono ricavarsi nelle controversie connesse all'IRBA, l'imposta regionale sulla benzina da autotrazione disciplinata dal d.lgs. 398/1990 e successivamente abrogata con legge 178/2020. La compatibilità dell'imposta con il diritto dell'Unione era già stata esaminata dalla Corte di giustizia⁶⁴ che ne aveva riconosciuto il contrasto con la direttiva 2008/128/CE poiché sprovvista di una finalità specifica, idonea esclusivamente a contribuire in maniera generica al bilancio degli enti territoriali. Nelle pronunce qui in esame – Cass. civ. sez. V, n. 3771/2025 e 6618/2025 - la Corte di Cassazione ricorda che il principio del primato impegna gli Stati membri non solo ad adottare ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o dagli atti delle istituzioni dell'Unione, ma anche a realizzare il risultato prescritto da una direttiva, ferma restando la discrezionalità dello Stato quanto a forma e mezzi cui darvi seguito.

In tal senso, il primato del diritto dell'Unione, consentendo la generale vigenza del diritto sovranazionale nell'ordinamento interno, ricomprende gli ampi strumenti volti ad imporne il rispetto: questi variano dall'obbligo di immediata disapplicazione delle disposizioni interne incompatibili con il diritto UE direttamente efficace alla questione di legittimità costituzionale⁶⁵. A quest'ultima la Corte di Cassazione si riferisce richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 100/2024 su un analogo caso in materia IRBA originato dal ricorso della Corte di giustizia tributaria di Campobasso su sanzioni connesse all'omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'imposta medesima⁶⁶. In tale pronuncia, la Corte costituzionale si soffermava sul contrasto tra il diritto italiano e la disciplina europea che prevedeva necessarie finalità specifiche cui le accise o l'IVA devono rivolgersi; la Corte costituzionale ricordava che la piena attuazione del diritto dell'Unione richiede che non vengano applicate le disposizioni interne incompatibili con l'ordinamento UE «previo, ove occorra, rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE per dirimere possibili dubbi riguardo all'esistenza di tale conflitto»⁶⁷, inquadrando il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE quale *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di legittimità costituzionale.

Ancora sotto il profilo dell'imposizione fiscale legata all'IRBA, la sez. V della Cassazione civile con la pronuncia n. 6618/2025 rileva che il contrasto tra gli aspetti

⁶⁴ Corte di giustizia, sentenza del 9 novembre 2021, causa C-255/20, *Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio delle dogane di Gaeta c. Punto nautica Srl*, ECLI:EU:C:2021:926.

⁶⁵ Cass. civ., V sez., sent. 14 febbraio 2025 n. 3771, par. 6.3.

⁶⁶ Corte cost., sent. 4 giugno 2024 n. 100, ECLI:IT:COST:2024:100.

⁶⁷ Corte cost., sent. 4 giugno 2024 n. 100, cit., par. 5.3 *cons. dir.*

procedurali, dichiarativi, liquidativi, di accertamento, di riscossione e sanzionatori dell'IRBA e il diritto dell'Unione conduce alla disapplicazione della disposizione nazionale, poiché quest'ultima disciplina un'imposta che interviene su un prodotto che risulta già assoggettato ad accisa, in violazione dei principi dell'Unione europea che il giudice italiano qualifica come "convenzionali", riferendosi genericamente al dettato europeo della previsione di una finalità specifica che l'imposta deve perseguire. Il tributo sarebbe stato legittimo, oltre che compatibile con i pertinenti atti di diritto dell'Unione come la direttiva 2006/118/CE solo a condizione di specificare la destinazione del gettito fiscale derivante dall'imposta. La disapplicazione della disciplina nazionale emerge quale conseguenza del principio del primato del diritto dell'Unione, ancorato alle previsioni costituzionali dell'art. 11 e dall'art. 117 Cost. da cui deriva il potere di disapplicare il diritto interno⁶⁸.

Ancora la V sez. civ. della Cassazione, con ordinanza n. 10001/2025⁶⁹, richiama esplicitamente le pronunce *Poplawski*⁷⁰ ed *Eurobox Promotion*⁷¹ della Corte di giustizia che più convintamente delineano una visione ampia del principio del primato: l'errato versamento di dazi su merci importate e la previsione delle relative sanzioni alle importatrici Italsempione – Spedizioni Internazionali s.p.a. e Ricarbus s.r.l. sollecitano una riflessione della Cassazione sul principio di proporzionalità nell'ordinamento dell'Unione europea. La V sez. civ. della Cassazione prescrive la disapplicazione del regime sanzionatorio nazionale per contrasto con il principio di proporzionalità: esso costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che si impone agli Stati membri nell'attuazione del diritto UE⁷², non solo nella determinazione degli elementi costitutivi di un'infrazione ma anche quanto al concreto ammontare di una sanzione, nella determinazione dell'importo, nonché nell'adattamento alle circostanze specifiche del caso. La contrarietà con la disciplina europea si risolve attraverso il rimedio della disapplicazione, ancorata al principio del primato del diritto UE. Anche la normativa nazionale in materia di sanzioni amministrative per la violazione di disposizioni tributarie, contenuta nel decreto legislativo n. 472/1997, richiede che il sistema sanzionatorio predisposto dall'ordinamento interno sia costituzionalmente conforme, consentendo al giudice *a quo* di ridurre in maniera proporzionata e ragionevole una misura sanzionatoria. Alla luce *anche* del richiamo alle pronunce della Corte di giustizia dell'UE, ne consegue che il regime sanzionatorio applicabile all'importatore che si sia avvalso del sistema di sospensione del versamento dell'imposta all'importazione senza immettere la merce nel deposito fiscale deve essere disapplicato per contrarietà al diritto dell'Unione «ove ecceda, in ragione della percentuale fissata per la maggioranza e dell'impossibilità di graduarne la misura alle circostanze concrete, il limite necessario

⁶⁸ Cass. civ., V sez., sent. 12 marzo 2025 n. 6618.

⁶⁹ Cass. civ., V sez., ord. 16 aprile 2025 n. 10001.

⁷⁰ Corte di giustizia, sentenza del 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Poplawski*, ECLI:EU:C:2019:530.

⁷¹ Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2021, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Eurobox Promotion*, ECLI:EU:C:2021:1034.

⁷² Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 8 marzo 2022, causa C-205/20, *NE*, ECLI:EU:C:2022:168, par. 31.

per assicurare l'esatta riscossione ed evitare l'evasione»⁷³. La disapplicazione opera in maniera quasi chirurgica, circoscrivendo cioè i profili di incompatibilità tra diritto dell'Unione e diritto nazionale: la sanzione prevista dalla disciplina doganale nazionale viene considerata dalla Cassazione come eccessiva e in violazione – *ex multis* – dei principi dell'Unione in materia di proporzionalità delle sanzioni.

Sul tema del principio di proporzionalità nella predisposizione di un apparato sanzionatorio coerente con il diritto dell'Unione merita di essere menzionata anche l'ordinanza del 27 febbraio 2024 della Corte di Cassazione nel procedimento penale a carico di B.P. di V. spa e altri: l'attività ispettiva avviata da Banca d'Italia e BCE presso la B. P. di V. spa aveva rilevato irregolarità gestionali che consistevano nel ricorso sistematico al sostegno finanziario concesso ai clienti/soci per l'acquisto di azioni proprie sul mercato primario e secondario, cui si accompagnava il rilascio di lettere con le quali l'istituto assumeva l'impegno a riacquistare le azioni. Tali operazioni avevano condotto alla dichiarazione di dissesto dell'istituto da parte della BCE e alla successiva procedura di liquidazione coatta amministrativa. Le sentenze di merito avevano individuato fattispecie di aggravi e reati di ostacolo alla vigilanza e disposto nei confronti degli imputati una confisca per equivalente pari a quasi un miliardo di euro, ai sensi dell'art. 2641 cc che assoggetta a confisca i mezzi impiegati per commettere il reato. In sede di appello, la misura della confisca per equivalente veniva revocata: la disposizione dell'art. 2641, co. 2, c.c., non solo non prevedeva correttivi di tipo quantitativo connessi alle peculiarità del caso concreto, ma la valutazione dell'obbligatorietà della confisca era vista come sproporzionata, poiché la pena detentiva già era idonea ad esaurire adeguatamente la risposta punitiva. La misura della confisca appariva asseritamente contraria al principio di proporzionalità che l'ordinamento dell'Unione tutela all'art. 49 par. 3 CDFUE; allo stesso tempo, la disapplicazione anche parziale della previsione normativa interna, con la possibilità di disporre una confisca non estesa all'intero ammontare delle somme di denaro, rendeva evidente la necessità di un rinvio pregiudiziale.

L'ordinanza si rivela di particolare importanza anzitutto perché si inserisce in quel complesso di rimedi (*supra*, par. 2) cui l'ordinamento italiano ha dato vita nel riconoscere al giudice comune una facoltà di scelta nell'*iter* da seguire in presenza di antinomie con il diritto dell'Unione: la questione viene decisa dalla Corte costituzionale con sent. n. 7/2025 nel senso dell'illegittimità della pertinente disposizione dell'art. 2641 cc. nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria di una somma di denaro o di beni equivalenti a quelli utilizzati per la commissione del reato. In secondo luogo, dall'ordinanza della Cassazione non sembra che la disapplicazione possa emergere come rimedio sufficientemente in grado di garantire in maniera efficace la protezione dei diritti degli individui, specie ove si consideri che dalla disapplicazione dell'art. 2641 c.c. ben potrebbe discendere una violazione del principio della parità di trattamento e, *amplius*, una discriminazione: a tal fine, la Sezione rimettente ritiene che il tono

⁷³ Cass. civ., V sez., ord. 16 aprile 2025 n. 10001.

costituzionale assunto dalla controversia richieda una questione di legittimità costituzionale, espressione del principio del primato del diritto UE, che rimuova la legge nazionale ritenuta in contrasto con l'ordinamento dell'Unione⁷⁴.

Anche la giurisprudenza amministrativa pare richiamarsi ad una visione ampia del primato, cui ricondurre i differenti rimedi in presenza di incompatibilità tra diritto interno e diritto dell'Unione, ai fini della ricerca di un bilanciamento tra esigenze contrapposte.

Con sentenza del 7 marzo 2025 n. 423, la Prima sezione del TAR Toscana si è pronunciata sul procedimento disciplinare nei confronti di un militare che aveva denunciato in forma anonima lo stato di fatiscenza della caserma in cui svolgeva il proprio servizio. Dall'ordinamento dell'Unione derivano argomenti, anche di carattere legislativo, a sostegno di un'estensione ad un soggetto incardinato nell'ordinamento militare della disciplina di protezione dalle ritorsioni del datore applicabile al dipendente pubblico: *ex multis*, la direttiva 2019/1937/UE⁷⁵ detta norme minime comuni volte a proteggere coloro che segnalano illecite violazioni del diritto dell'Unione senza distinzione alcuna tra l'inquadramento pubblico o privato del rapporto di lavoro. L'atto disciplinare della sospensione dall'impiego per un mese era stato assunto dopo l'entrata in vigore della direttiva a livello europeo ma prima della scadenza del termine previsto per la sua attuazione, pendente il quale l'ordinamento nazionale è tenuto ad astenersi dall'adottare disposizioni idonee a compromettere il risultato prescritto dall'atto di diritto dell'Unione (cd. obbligo di *stand-still*). Pur citando espressamente le sentenze *Von Colson* e *Marleasing* – che pure ancoravano l'interpretazione conforme al principio della leale collaborazione – il TAR Toscana ritiene nondimeno che l'interpretazione conforme del diritto interno al diritto dell'Unione costituisca «un corollario del principio del primato del diritto dell'Unione, che il giudice è tenuto ad assicurare con tutti i mezzi appropriati che sono in suo potere e in tutta la misura del possibile»⁷⁶.

Analogamente, in una controversia che vedeva la Mediaconsult contrapposta alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (d'ora in poi SNA), per l'annullamento – previa sospensiva – del decreto con cui il Presidente della SNA approvava i requisiti per l'accREDITAMENTO delle istituzioni che svolgono attività formative per la pubblica amministrazione ed escludeva i soggetti che perseguono uno scopo di lucro, con un pregiudizio alla libera iniziativa economica e alla libera prestazione di servizi, la sez. IV *ter* del TAR Lazio ricorda che il primato del diritto dell'Unione impone che i giudici nazionali e le istituzioni dello Stato incaricati di applicare le norme del diritto dell'Unione hanno l'obbligo di garantirne la piena efficacia disapplicando all'occorrenza qualsiasi disposizione contraria. Ne deriva, per il Tribunale amministrativo, che «il giudice di uno Stato membro è sempre chiamato ad interpretare

⁷⁴ Cass. pen., V sez., ord. 27 febbraio 2024, n. 8612, par. 6 *cons. dir.*

⁷⁵ Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, *riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*, pubblicata in GUUE L 305/17 del 26.11.2019.

⁷⁶ TAR Toscana, I sez., sent. 7 marzo 2025 n. 423.

il diritto nazionale in conformità con il diritto dell'UE, in modo da garantirne la piena efficacia e da raggiungere un risultato coerente con l'obiettivo che questo persegue»⁷⁷.

Ancora più esplicitamente, la medesima sezione del TAR Lazio, con sentenza n. 23421/2024, aderiva a identica qualificazione dell'obbligo di interpretazione conforme come corollario del principio del primato. In una controversia in materia di appalti sull'affidamento integrato di servizi di pulizia e igiene in locali e aree aperte al pubblico delle stazioni ferroviarie, il Tribunale rilevava che «l'interpretazione conforme si pone come un'estrinsecazione del primato del diritto UE, da cui discende direttamente, e del principio di leale collaborazione; essa è “effetto strutturale” della norma eurounitaria, in quanto diretta ad assicurare il continuo adeguamento del diritto interno al contenuto ed agli obiettivi dell'ordinamento dell'Unione»⁷⁸. In questo senso, l'interpretazione conforme come rimedio deriva anzitutto – *direttamente* – dal principio del primato e, in secondo luogo, dal principio della leale collaborazione. Nel richiamare la sentenza *Marleasing* della Corte di giustizia, la sez. IV *ter* del TAR Lazio ne offre una lettura quasi “evolutiva”, per la quale l'interpretazione conforme deriva dal principio di leale collaborazione e dall'art. 288 co. 3 TUE, ossia dall'obbligo di risultato che il diritto dell'Unione si prefigge: la connessione con il principio di cui all'art. 4 par. 3 TUE impedisce che l'interpretazione conforme si caratterizzi come “esclusivamente riferita” alle direttive, ossia come rimedio proprio cui ricorrere in presenza di un contrasto tra disposizioni nazionali e disposizioni di diritto UE non direttamente efficaci.

Considerata la rilevanza della questione, ai fini della ricostruzione del principio del primato può rivelarsi particolarmente utile soffermarsi anche sulla direttiva servizi e sulla sua attuazione in Italia, con particolare riferimento alle concessioni balneari. La direttiva 2006/123/CE (cd. direttiva *Bolkestein*) puntava ad un'eliminazione degli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori e alla libera circolazione dei servizi, obiettivi da conseguire nella misura in cui le attività in questione fossero aperte alla concorrenza. Dal testo legislativo non discendeva per gli Stati membri l'obbligo di liberalizzare servizi di interesse economico generale, a privatizzare gli enti pubblici che fornissero tali servizi o ad abolire monopoli: l'art. 9 della direttiva prevedeva, al par. 1, che gli Stati membri potessero subordinare accesso ed esercizio di un'attività ad un regime di autorizzazione solo a condizione che tale regime non fosse discriminatorio nei confronti del prestatore e l'autorizzazione rispondesse a ragioni di interesse generale. Sul tema del regime autorizzatorio in presenza di una selezione tra differenti candidati, la direttiva prevedeva che gli Stati potessero ammettere procedure tra candidati potenziali a condizioni di imparzialità e trasparenza qualora una determinata attività fosse limitata per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità utilizzabili.

Dal punto di vista processuale, la giurisprudenza scaturita dalla direttiva servizi si dimostra particolarmente interessante sotto il profilo dell'efficacia anche temporale degli obblighi che derivano dal contrasto tra diritto dell'Unione e ordinamento

⁷⁷ TAR Lazio, IV sez. *ter*, sent. 3 gennaio 2025 n. 80, par. 8.1.

⁷⁸ TAR Lazio, sez. IV *ter*, sent. 24 dicembre 2024 n. 23421, par. III.4.

nazionale. Nel novembre 2021, due Adunanze Plenarie del Consiglio di Stato - anziché disapplicare la disciplina italiana di proroga delle licenze balneari - avevano ritenuto di procedere ad un bilanciamento tra esigenze di rispetto di diritto dell'Unione e posizioni dei singoli operatori: tali pronunce avevano concesso un ragionevole lasso di tempo affinché l'ordinamento intraprendesse sin da subito le operazioni funzionali all'indizione di procedure di gara da tenersi dopo il 31 dicembre 2023. Da quella data, «tutte le concessioni demaniali in essere [dovevano] considerarsi prive di effetto, indipendentemente se vi [fosse] o meno un soggetto subentrante nella concessione»⁷⁹. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato è consapevole dell'incompatibilità con il diritto dell'Unione della proroga *ex lege* delle concessioni demaniali: pur in presenza di atti formali di proroga e di successivi giudicati favorevoli, dalla contrarietà con il diritto *self-executing* dell'Unione dovrebbe derivare il venir meno degli effetti della concessione. Il forte impatto socio-economico della vicenda, acuito dall'eventuale disapplicazione, rappresenta un elemento di cui l'Adunanza Plenaria ha ritenuto di dover tenere conto nel rimodulare nel tempo gli effetti della propria decisione, procedendo essa stessa ad una ponderazione per la quale la caducazione degli effetti delle concessioni demaniali si impone a partire da un termine congruamente indicato entro il quale indire procedure di gara.

Più recentemente, la sez. VII del Consiglio di Stato, con sentenza n. 4479/2024 ha rilevato il carattere *self-executing* dell'obbligo degli Stati membri di stabilire le migliori condizioni per agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi: il Consiglio di Stato non poteva che «ribadire che tutte le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – anche quelle in favore di concessionari che avessero ottenuto il titolo in ragione di una precedente procedura selettiva [...] – sono illegittime e devono essere disapplicate dalle amministrazioni ad ogni livello, anche comunale»⁸⁰. Alla disapplicazione deve seguire una procedura selettiva che presenti i caratteri della trasparenza e della imparzialità. Il Consiglio di Stato ritiene che la direttiva preveda una durata limitata adeguata e non contempli una possibilità di rinnovo automatico: la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha attribuito effetto diretto a tale previsione, rilevando che gli Stati membri non dispongono di un qualsivoglia margine di discrezionalità quanto al divieto e alla possibilità di subordinarlo a una qualsiasi condizione e ritenendo che «una normativa nazionale che prevede una proroga *ex lege* della data di scadenza delle autorizzazioni equivale a un [...] rinnovo automatico»⁸¹.

Ai fini del primato, il Consiglio di Stato è sembrato ricondurre all'efficacia diretta la disapplicazione delle disposizioni nazionali contrarie, quando contrastanti con la disciplina della direttiva e con l'art. 49 TFUE relativo alla libertà di stabilimento dei

⁷⁹ Cons. Stato, Ad. Plen., sent. 9 novembre 2021, n. 17, par. 48. Sul punto, anche D. GALLO, *Direct Effect in EU Law*, op. cit., p. 168.

⁸⁰ Cons. Stato, sez. VII, sent. 20 maggio 2024, n. 4479, par. 15.2.

⁸¹ Corte giust., 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa*, ECLI:EU:C:2016:558, par. 50.

cittadini. L'obbligo di disapplicazione incombe ai giudici nazionali e alle autorità amministrative «senza che ciò possa essere condizionato o impedito da interventi del legislatore»⁸², «a prescindere dall'esame della questione della scarsità delle risorse in quanto [...] [le] disposizioni, essendo di natura generale e assoluta, paralizzano senza giustificazione alcuna l'applicazione della direttiva 2003/126/CE»⁸³ e in via più ampia del diritto UE.

Tali conclusioni sembrano apparentemente negare una visione ampia del principio del primato del diritto UE: in realtà, si può osservare come queste siano integrate, per il Consiglio di Stato, dalla circostanza che «dalla consolidata giurisprudenza della Corte si traggono principi che sono vincolanti per ogni giudice nazionale – a cominciare dai giudici amministrativi che non devono seguire eccentriche o arbitrarie interpretazioni delle normative in materia che hanno l'effetto di non applicare il diritto dell'Unione – ma anche per tutte le autorità amministrative, non ultime [...] quelle comunali»⁸⁴. La piena attuazione del diritto dell'Unione prevede non solo un obbligo di disapplicazione delle disposizioni nazionali incompatibili su giudici e amministrazioni quanto anche un obbligo per il legislatore di fissare regole che presiedono allo svolgimento di procedure competitive che siano rispettose degli interessi in rilievo e del diritto dell'Unione anche nel periodo di predisposizione delle regole⁸⁵.

Nella stessa data, il Consiglio di Stato con sentenza n. 4480/2024 ha ripreso il passaggio centrale sulla disapplicazione e sugli obblighi che ne derivano per gli Stati membri, in particolare per le autorità amministrative e giudiziarie e per il legislatore medesimo: ritenendo compatibile con il diritto dell'Unione la sola proroga tecnica volta all'indizione di nuove procedure concorsuali, il Consiglio di Stato precisava poi che l'obbligo di assicurare il rispetto del diritto dell'Unione europea compete «ai soli organi e apparati titolari di potestà normativa in senso proprio»⁸⁶ e non anche alle autorità amministrative indipendenti. Esse, sottratte al circuito dell'indirizzo politico che si forma nei rapporti tra Parlamento e Governo, sono prive di qualunque potere decisorio in ordine alle concrete modalità di attuazione della direttiva servizi, e *amplius* del diritto dell'Unione, nell'ordinamento italiano⁸⁷.

Per la rilevanza che esso ha assunto anche nel dibattito pubblico, può essere utile riflettere sulla portata del primato del diritto dell'Unione nel settore delle politiche di asilo e protezione internazionale alla luce della pronuncia della Corte di giustizia resa in CV⁸⁸, con la quale i giudici di Lussemburgo avevano ritenuto contraria all'art. 37 della direttiva 2013/32/UE, in materia di procedure per il riconoscimento e la revoca dello *status* di protezione internazionale, la previsione per cui uno Stato potesse procedere

⁸² Cons. Stato, sez. VII, sent. 20 maggio 2024 n. 4479, par. 15.9.

⁸³ Cons. Stato, sez. VII, sent. 20 maggio 2024 n. 4479, par. 16.7.

⁸⁴ Cons. Stato, sez. VII, sent. 20 maggio 2024 n. 4479, par. 15.9.

⁸⁵ Cfr. Cons. Stato, sez. VII, sent. 20 maggio 2024 n. 4479, par. 26.

⁸⁶ Cons. Stato, sez. VII, sent. 20 maggio 2024 n. 4480, par. 65.1.

⁸⁷ Cfr. Cons. Stato, sez. VII, sent. 20 maggio 2024 n. 4480, *cons. dir.* par. 65.1.

⁸⁸ Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-406/22, CV, ECLI:EU:C:2024:841

alla designazione di un Paese terzo come sicuro attraverso l'esclusione di parti del territorio nazionale.

La riflessione sulla disciplina dei richiedenti protezione internazionale diviene ancora più necessaria se si valuta il numero di ordinanze di rinvio pregiudiziale sollevate dai giudici italiani: le statistiche relative all'attività giudiziaria della Corte di Lussemburgo per l'anno 2024 hanno riportato un significativo incremento delle questioni pregiudiziali ex art. 267 TFUE provenienti dai tribunali ordinari su richiedenti protezione internazionale e compatibilità con il diritto dell'Unione del protocollo tra Repubblica italiana e Albania⁸⁹. Al dato giuridico si aggiungono ragioni di carattere anche politico, derivanti dal decreto-legge n. 158/2024 che reca disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, e dalla lettura offertane dalla Corte di giustizia.

La sentenza CV esprime una *ratio* di tutela, limitatamente all'esclusione di eccezioni territoriali ai fini della designazione di un Paese come sicuro, che può ritenersi sussistente anche nell'esclusione di eccezioni di carattere personale, pur nell'esplicito silenzio della Corte di giustizia: ciononostante, l'ordinamento italiano continuava a prevedere che uno Stato terzo potesse essere qualificato come sicuro con riferimento esclusivo ad alcune categorie di persone. Il legislatore nazionale, ritenendo di aver recepito adeguatamente le indicazioni provenienti dalla Corte di Lussemburgo in CV sul divieto di eccezioni territoriali, ha previsto che la designazione di un Paese come sicuro possa avvenire su base legislativa, con atto avente forza di legge periodicamente aggiornato e successivamente notificato alla Commissione europea. Sul punto, il decreto-legge n. 158/2024 ha attribuito esclusivamente al legislatore la competenza a designare come sicuro un Paese anche attraverso decretazione d'urgenza, in esito ad una valutazione discrezionale rispetto alla quale il potere di scrutinio del giudice comune può dirsi limitato⁹⁰. Era controverso, infatti, che il giudice ordinario potesse contestare la qualificazione operata dal legislatore e valutare l'effettiva sussistenza del requisito di sicurezza del Paese terzo.

A seguito di plurime decisioni di rigetto delle domande di protezione internazionale presentate da due cittadini del Bangladesh, designato come sicuro, il Tribunale ordinario di Roma⁹¹ nutriveva dubbi in ordine alla compatibilità con il diritto dell'Unione della qualificazione effettuata, avvenuta con atto legislativo adottato sulla base di informazioni che il legislatore non era obbligato a divulgare. Al controllo sulla

⁸⁹ Sul punto, L. GALLI, L. GROSSI, *Il protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea: un commento all'ordinanza di rinvio del tribunale di Roma*, in *Rivista italiana di Diritto pubblico Comunitario*, 2025, pp. 119 ss.; 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 questa *Rivista*, 2024, n. 3, p. 100 ss.

⁹⁰ Sul punto 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, n. 3.

⁹¹ Trib. Roma, sez. XVIII civ., ord. 31 ottobre 2024 n. 44346. Ai sensi della disciplina italiana ex decreto-legge n. 158/2024, la Repubblica Popolare del Bangladesh poteva essere qualificata come sicura con l'eccezione della comunità LGBTQI+, delle vittime di violenza di genere, delle minoranze etniche e religiose, di individui accusati di reati politici e condannati a morte.

legittimità della designazione effettuata dal legislatore, il Tribunale di Roma unisce nell'ordinanza di rinvio il tema della sicurezza del Paese al cui interno vi siano categorie di persone per le quali tale qualifica può dirsi difficilmente sussistente.

Sul punto, la Corte di giustizia, con sentenza resa nella composizione della Grande sezione il 1° agosto 2025, ha ribadito che al giudice nazionale corre l'obbligo «di garantire la piena efficacia delle disposizioni della direttiva 2013/32/UE, disapplicando [...] qualsiasi disposizione del diritto nazionale, anche posteriore»⁹² che sia contraria ad una disposizione di una direttiva dotata di effetti diretti⁹³. Il giudice interno deve poter vagliare, in ogni stato e grado del processo, la designazione di un Paese di origine quale sicuro, riconoscendo che una designazione per via legislativa di per sé non contrasta con il diritto dell'Unione nella misura in cui diviene oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo⁹⁴. In questo senso, il primato del diritto dell'Unione genera, unitamente all'efficacia diretta, la disapplicazione delle disposizioni interne incompatibili, adempiendo al generico obbligo di garantire il rispetto del diritto UE. Il margine di discrezionalità che l'art. 288 co. 3 TFUE riconosce agli Stati membri nell'individuare le modalità per adempiere agli obblighi posti dal diritto dell'Unione non osta all'attuazione del diritto UE, il cui rispetto non può essere impedito dalla circostanza che la designazione avvenga per via legislativa. Il dovere di garantire la piena efficacia della direttiva 2013/32/UE si declina nell'obbligo di adottare tutti i provvedimenti necessari per raggiungere gli obiettivi che questa fissa e nella previsione della disapplicazione di qualsiasi disposizione contraria alle previsioni direttamente efficaci della direttiva.

Pur richiamandosi ad una giurisprudenza consolidata, le conclusioni sull'obbligo di disapplicazione sono valorizzate dalla dottrina in ragione del contesto giuridico-fattuale in cui queste si situano: segnatamente, tale rimedio costituisce un importante segnale cui gli Stati membri dovrebbero prestare attenzione in un contesto, nazionale ed europeo, che si fonda sullo Stato di diritto⁹⁵ e sulla “giustiziabilità” degli atti adottati da chi esercita un pubblico potere. Rispetto al tema delle eccezioni personali, la Corte di giustizia conclude negando che uno Stato membro possa designare come “di origine sicuro” un Paese terzo che non soddisfi per talune categorie di persone le condizioni

⁹² Corte giust., 1° agosto 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*, ECLI:EU:C:2025:591, par. 63.

⁹³ Si veda, *ex multis*, C. FAVILLI, L. MARIN, *Alace and Canpelli: the Court of Justice firmly constrains domestic extraterritorial asylum processing politics*, in *eulawbloganalysis*, reperibile all'indirizzo <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/08/alace-and-canpelli-court-of-justice.html>; K. ADEODATA, *Safe for Everyone?: On the ECJ's judgement in the joined cases Alace [C-758/24] and Canpelli [C-759/24]*, in *Verfblog*, <https://verfassungsblog.de/ecj-save-country-italy-albania/>.

⁹⁴ Corte giust., 1° agosto 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*, cit., par. 68.

⁹⁵ C. FAVILLI, L. MARIN, *Alace and Canpelli: the Court of Justice firmly constrains domestic extraterritorial asylum processing politics*, op. cit.: «this corollary, which is nothing but consolidated EU law, represents a first warning signal to the Governments, i.e., that (the) substance (of EU law) prevails over form, and that domestic legislative acts are not sheltered away from scrutiny. In plain EU law terms, this is nothing new under the sun». Nell'ammettere l'esercizio di un controllo giurisdizionale sulla designazione del Paese sicuro, la Corte di giustizia – viene fatto notare dalle Autrici – richiama precedente giurisprudenza sul rispetto del principio dello Stato di diritto in Ungheria e Repubblica ceca.

sostanziali di sussistenza di un sistema democratico nell'ambito del quale non ricorrono persecuzioni o torture o altre forme di pena o trattamenti disumani o degradanti⁹⁶.

La situazione di incertezza ascrivibile alla scelta del legislatore italiano di mantenere la previsione di eccezioni su base personale ha spinto i giudici comuni, anche non di ultimo grado, a rivolgersi alla Corte di giustizia per chiedere di chiarire la portata applicativa e interpretativa del diritto dell'Unione e i profili di incompatibilità con il diritto nazionale, già emersi con la pronuncia *Alace e Canpelli*. La pronuncia resa dalla Corte di Lussemburgo ha fornito indicazioni preziose sulle analoghe ordinanze di rinvio pregiudiziale sollevate dal tribunale di Bologna⁹⁷, Roma⁹⁸ e Palermo⁹⁹ e successivamente cancellate dal ruolo con ordinanze del Presidente della Corte di giustizia risalenti al 26 settembre e al 3 ottobre 2025¹⁰⁰. Le motivazioni delle plurime ordinanze di rinvio presentavano tratti di contiguità con l'oggetto già deciso dalla Corte di giustizia su richiesta del Tribunale di Roma in *Alace e Canpelli*: le ordinanze, come ipotizzabile, vertevano sulla compatibilità dell'assetto normativo determinatosi con il decreto-legge n. 158/2024 con la disciplina di diritto UE, in particolare ove il decreto prevede la possibile designazione di un Paese come sicuro in presenza di forme di persecuzione o rischi di danno nei confronti di un gruppo sociale anche di difficile identificazione. La Corte di giustizia, con la citata sentenza resa nell'agosto del 2025, ha riaffermato gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e il primato ad essi riconosciuto sulle previsioni legislative nazionali, conformemente a costante giurisprudenza di Lussemburgo che ha ravvisato nella disapplicazione di *qualsiasi* disposizione interna il rimedio cui ricorrere in presenza di incompatibilità con diritto dell'Unione direttamente efficace.

⁹⁶ Sul tema, è utile ricordare che la pronuncia della Corte diverge dalle conclusioni dell'Avvocato generale de la Tour: queste avevano ammesso la possibilità che lo Stato membro designasse un paese terzo come Paese di origine sicuro identificando, al contempo, categorie limitate di persone potenzialmente esposte a un rischio di persecuzione o di trattamenti inumani e degradanti per le quali tale designazione non avrebbe avuto alcuna applicazione. La possibilità di ammettere una presunzione di sicurezza relativa, non valevole per determinati soggetti, era giustificata dall'Avvocato generale con il riferimento al regolamento 2024/1348 che, alla sua applicazione a decorrere dal 12 giugno 2026, autorizzerà gli Stati membri a designare Paesi terzi come "di origine sicuri" prevedendo eccezioni per determinate categorie di persone: in particolare Conclusioni dell'Avvocato generale de la Tour presentate il 10 aprile 2025 nelle cause riunite C-758/24 (*Alace*) e C-759/24 (*Canpelli*), ECLI:EU:C:2025:260, par. 94.

⁹⁷ Trib. Bologna, ord. 25 ottobre 2024, R.G. 14572/2024 in causa C-750/24 PPU, *Ortera*.

⁹⁸ Trib. Roma, ord. 11 novembre 2024, R.G. 46690/2024, in cause C-780/24 PPU, *Leusi*; C-781/24 PPU, *Vensaro*; C-782/24 PPU, *Ceperti*; C-783/24 PPU, *Vertelsa*; C-784/24 PPU, *Pasecco*; C-785/24 PPU, *Vitranti*; C-786/24 PPU, *Trestemi*.

⁹⁹ Trib. Palermo, ord. 5 novembre 2024, R.G. 13382/2024, in causa C-763/24 PPU, *Mibone*; R.G. 13380/2024 in causa C-764/24 PPU, *Capurteli*.

¹⁰⁰ Corte giust., ord. 26 settembre 2025, causa C-750/24, *Ortera*, ECLI:EU:C:2025:784; ord. 26 settembre 2025, causa C-763/24, *Mibone*, ECLI:EU:C:2025:783; ord. 3 ottobre 2025, causa C-780/24, *Leusi*, ECLI:EU:C:2025:806; ord. 3 ottobre 2025, causa C-781/24, *Vensaro*, ECLI:EU:C:2025:809; ord. 3 ottobre 2025, causa C-782/24, *Ceperti*, ECLI:EU:C:2025:807; ord. 3 ottobre 2025, causa C-784/24, *Pasecco*, ECLI:EU:C:2025:808; ord. 3 ottobre 2025, causa C-785/24, *Vitranti*, ECLI:EU:C:2025:804; ord. 3 ottobre 2025, causa C-786/24, *Trestemi*, ECLI:EU:C:2025:805; ord. 26 settembre 2025, causa C-764/24, *Capurteli*, ECLI:EU:C:2025:780.

Il dialogo che le corti italiane hanno instaurato con la Corte di giustizia sembra far emergere una considerazione di fondo per la quale la disapplicazione delle disposizioni nazionali, in sé, non sembrerebbe sufficiente ad assicurare la conformità dell'ordinamento interno ai vincoli derivanti dal diritto UE: in questo senso, i rinvii operati dalle Corti italiane anche non di ultima istanza e le conseguenti pronunce della Corte di Lussemburgo possono contribuire a rafforzare la certezza del diritto assicurando la prevalenza del diritto dell'Unione.

Nel contesto italiano, il dialogo tra Corti in materia migratoria si iscrive in un clima di collaborazione volto alla maggiore tutela dei diritti dei richiedenti protezione internazionale. La giurisprudenza di legittimità italiana non reitera l'atteggiamento assunto da altre corti nazionali, come la Corte costituzionale ungherese, che contesta il diritto dell'Unione e la preminenza che lo caratterizza, ritenendo prevalenti, nella politica migratoria, ragioni di tutela della sovranità nazionale e dell'identità costituzionale¹⁰¹. I giudici italiani non mettono in discussione il principio del primato del diritto UE: esso diviene anzi lo strumento attraverso il quale garantire un livello di più elevata tutela dei diritti degli individui attraverso l'esercizio di un controllo giurisdizionale effettivo anche sulla designazione per via legislativa dei Paesi cd. sicuri¹⁰².

Ai rilevanti temi giuridici legati all'osservanza del primato del diritto dell'Unione nell'ambito della tutela dei richiedenti protezione internazionale si accompagnano valutazioni anche di carattere politico, segnatamente proposte di revisione costituzionale volte ad incidere sul primato del diritto dell'Unione e sulle conseguenze da esso derivanti. Da ultimo, proprio gli obblighi derivanti dalla sentenza CV sull'esclusione delle eccezioni territoriali ai fini della designazione di un Paese come sicuro hanno indotto, in sede di commissione parlamentare, alla presentazione di emendamenti al disegno di legge recante norme in materia di ordinamento giurisdizionale (cd. separazione delle carriere¹⁰³): gli emendamenti, poi respinti, si proponevano di intervenire sull'art. 117 Cost., prevedendo che la potestà legislativa venisse esercitata nel rispetto della Costituzione e caducando il riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Analoghe proposte di revisione costituzionale degli artt. 11 e 117 Cost. erano state avanzate anche nella XVIII legislatura: queste miravano alla costituzionalizzazione dei cd. controlimiti e alla previsione per cui la potestà legislativa poteva essere esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto delle competenze ad essi spettanti; l'applicazione del diritto UE sarebbe stata possibile solo ove compatibile con i principi di sovranità, democrazia e sussidiarietà.

Per quanto le proposte di revisione costituzionale non presentino né abbiano presentato, nella passata legislatura, concrete *chances* di ricevere un sostegno ampio e

¹⁰¹ Corte costituzionale ungherese, *decision 22/2016 (XII. 5)*, par. 55.

¹⁰² In tal senso, si veda Trib. Bologna, sez. immigraz., ord. 25 ottobre 2024 n. 14572.

¹⁰³ Si tratta del ddl. n. 1353, approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica nella seduta n. 331 del 22 luglio 2025.

trasversale ai fini della loro approvazione parlamentare, esse rimangono nondimeno significative per l'orientamento che manifestano: il recupero di uno spazio di sovranità giuridica e politica che, specie in settori sensibili come la disciplina dei richiedenti protezione internazionale, operi in maniera autonoma dal diritto dell'Unione.

5. Conclusioni

Dall'analisi della recente giurisprudenza italiana in materia di primato del diritto UE è possibile ricavare anzitutto una generica conclusione, di carattere metodologico, che riguarda il dialogo tra l'ordinamento italiano e la Corte di giustizia dell'Unione europea: esso appare improntato chiaramente al reciproco rispetto e alla vicendevole integrazione tra ordinamenti tra loro distinti eppure collegati. L'atteggiamento della Corte costituzionale e della giurisprudenza di legittimità e amministrativa si traduce, nel merito, in una giurisprudenza che non solo dimostra di recepire gli indirizzi della Corte di giustizia dell'UE ma che ne condivide anche gli obiettivi di garantire l'applicazione – quanto più uniforme – del diritto dell'Unione.

In una lettura del primato che si salda, nell'ordinamento italiano, all'art. 11 Cost., i giudici nazionali si richiamano ad una nozione ampia del principio quale fonte da cui derivano dal punto di vista concettuale tanto i principi che reggono azione e obiettivi dell'Unione, quale la leale collaborazione e l'uguaglianza tra Stati, quanto i rimedi cui gli ordinamenti interni possono ricorrere. Sembra si possa pacificamente affermare che il primato, nell'elaborazione italiana, non comporta la sola disapplicazione del diritto interno incompatibile con una disposizione direttamente efficace dell'Unione, quanto anche quel sistema integrato e composito di rimedi cui la Corte costituzionale ha dato corpo e che si declina nella facoltà di scelta dell'*iter* di tutela più aderente alle esigenze del caso concreto, senza pregiudicare le prerogative della Corte di giustizia. Sebbene siano venuti meno i profili di maggiore criticità con l'ordinamento UE, è rimasto tuttavia l'aspetto di maggiore tensione che risiede nella possibilità che il giudice comune sollevi questione incidentale di legittimità costituzionale quando il diritto dell'Unione ove anche direttamente efficace intervenga su interessi e diritti di rilievo costituzionale, ossia al ricorrere di un cd. "tono costituzionale" che si connota per l'incertezza della sua delimitazione giuridica.

La giurisprudenza amministrativa e di legittimità italiana ha dimostrato, sinora, di aver recepito gli indirizzi giurisprudenziali europei su una declinazione in senso ampio del principio del primato, sia sotto il profilo sostanziale che sotto il profilo rimediale: la disapplicazione, quale rimedio derivante dal primato (e talora dalla leale cooperazione), emerge quale conseguenza principale ma non esclusiva che scaturisce dall'ordinamento UE.

Accanto ad essa si situano gli obblighi di interpretazione conforme del diritto interno e la tutela risarcitoria riconosciuta ai singoli in caso di omessa o errata applicazione del diritto dell'Unione, indispensabili per assicurarne l'effettività e il rispetto.

ABSTRACT: Il presente contributo si propone di analizzare la più recente giurisprudenza italiana, costituzionale e di legittimità, sul primato del diritto dell'Unione. Principio generale dell'ordinamento europeo, il primato del diritto UE rappresenta oggi la "pietra angolare" dell'autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea: ad esso, la Corte di giustizia ha ricondotto il rimedio della disapplicazione in presenza di disposizioni di diritto dell'Unione direttamente efficaci, nonché l'interpretazione conforme del diritto nazionale e la responsabilità dello Stato membro per violazione del diritto UE. L'applicazione principalmente nazionale del principio del primato giustifica una riflessione sulla prassi italiana allo scopo di esaminare come la giurisprudenza nazionale ne abbia colto i tratti caratterizzanti. L'indagine si concentra, in particolare, sui settori coperti da riserva di legge e di maggiore attualità, come la tutela dei richiedenti protezione internazionale o il settore delle concessioni e della libera prestazione di servizi, in cui con maggior evidenza esigenze di uniforme applicazione di diritto dell'Unione influiscono sull'ordinamento italiano.

KEYWORDS: primato – dialogo tra Corti – rinvio pregiudiziale – tutela dei richiedenti protezione internazionale – leale cooperazione.

THE PRINCIPLE OF PRIMACY OF EU LAW IN RECENT ITALIAN JUDICIAL PRACTICE

ABSTRACT: The purpose of this article is to provide a comprehensive analysis of the recent developments in Italian legal practice concerning the primacy of EU law. As a general principle of European Union law, primacy is regarded as the cornerstone of the autonomy of the EU legal order. It is from this fundamental principle that the remedies of disapplication of national provisions, consistent interpretation and State liability arise, thus ensuring the full effectiveness of EU law. Given the prominent domestic implementation of primacy, the main objective of this study is devoted to the examination of how this principle has been interpreted and applied at a national level through a deep analysis of Italian case law. The investigation focuses on areas where the requirements of uniform application of EU law most affect the Italian legal system, such as matters reserved to legislation and other sensitive judicial and political domains concerning the status of applicants for international protection.

KEYWORDS: primacy of EU Law – judicial dialogue – preliminary reference – status of applicant for international protection – loyal cooperation.