

Intervista a Giuseppe Bronzini: “Il ruolo della Corte di cassazione nel dialogo tra diritto dell’Unione europea e diritto nazionale”

L’intervista dei Professori Fabio Ferraro e Francesco Munari con il giudice Giuseppe Bronzini, già Presidente della Sezione lavoro della Corte Suprema di Cassazione, in data 13 marzo 2026, si colloca nell’ambito di un dibattito giuridico di grande rilevanza e complessità, da sempre vivo e mai realmente sopito, relativo ai rapporti tra il diritto dell’Unione europea e il diritto nazionale.

La Rivista, con l’obiettivo di promuovere una riflessione approfondita e rigorosa su queste tematiche, intende stimolare il dibattito avvalendosi di contributi autorevoli, provenienti sia dalla dottrina sia dall’esperienza e dal punto di vista dei giudici nazionali. Quest’ultimi, in qualità di “giudici di diritto comune o decentrati del diritto dell’Unione”, rivestono un ruolo centrale per l’interpretazione e l’applicazione del diritto dell’Unione nell’ordinamento nazionale, promuovendo e valorizzando il dialogo con la Corte di giustizia e la Corte costituzionale.

Il ruolo della Cassazione nel sistema europeo – *Negli ultimi anni la Corte di cassazione ha contribuito a costruire uno “spirito giurisprudenziale europeo”. Come interpreta oggi il ruolo della Corte di legittimità italiana nel garantire l’armonizzazione tra diritto interno e diritto dell’Unione?*

La magistratura italiana ha sempre mostrato una notevole apertura nei confronti dell’ordinamento sovranazionale, persino nelle sue articolazioni più periferiche come gli Uffici del Giudice Conciliatore (di Milano), cui si deve un rinvio pregiudiziale “storico” come quello che portò alla sentenza *Costa/Enel* del 15 luglio 1964 (6/64), che elaborò uno dei principi giuridici fondanti del processo di integrazione, quello della prevalenza del diritto comunitario sul diritto degli Stati membri. Questa attitudine collaborativa si è mantenuta sino ad oggi ed è attestata dal record italiano, rispetto alle altre giurisdizioni nazionali, nei rinvii pregiudiziali.

La Corte di cassazione, negli ultimi anni, sembra aver pienamente assunto un ruolo di guida anche rispetto ai giudici ordinari nel dare una risposta pronta

ed univoca alle “questioni di diritto dell’Unione”, nelle quali la fattispecie esaminata cade “nel cono d’ombra” della legislazione sovranazionale, secondo una formula utilizzata per l’applicabilità della Carta di Nizza *ex art. 51*, ma in realtà derivata dalla giurisprudenza della CGUE precedente all’approvazione della Carta, che ritiene pertinente il diritto dell’Unione anche quando la norma interna sia indirettamente (anche solo in parte) chiamata in gioco dalla disciplina euro-unitaria. Mentre i rinvii pregiudiziali della Cassazione erano piuttosto limitati rispetto a quelli disposti dai giudici di merito, nel periodo immediatamente successivo alla conferita obbligatorietà della Carta dei diritti (1° dicembre 2009), i numeri sono cresciuti insieme ad una più matura consapevolezza sul ruolo di snodo essenziale e determinante tra ordinamenti che esercitano le corti di ultima istanza nel controllo sulla compatibilità sovranazionale del diritto interno.

A causare questa più chiara prospettiva della Cassazione come organizzatrice e regista del dialogo tra giudici comuni e CGUE hanno concorso certamente molti fattori concomitanti e convergenti.

In primo luogo, il salto di qualità che i processi di decisione giurisdizionale delle “questioni di diritto dell’Unione” hanno conosciuto con l’approvazione della Carta e, poi, con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e del suo articolo 6, par. 2, che conferisce a questa un’efficacia obbligatoria (pur nei limiti previsti nei Trattati): l’esistenza di un parametro di legittimità sostanziale alla luce di principi e diritti di natura costituzionale (come riconosciuto dalla stessa sentenza della Consulta n. 269 del 2017) anche per il diritto UE, mi pare, abbia portato a rafforzare il controllo sulla compatibilità delle norme interne con le norme dell’Unione ed anche ad un esame critico-costruttivo di quest’ultime (che dal 2000 possono e devono essere a loro volta interpretate alla luce del Testo di Nizza) nella prospettiva di un ausilio da parte della CGUE e, comunque, sotto la sua direzione orientativa. Non basta più un esame meramente letterale della disposizione sovranazionale: occorre spesso una disamina accurata dei principi generali, se non altro di quelli vigenti nel settore interessato, alla luce della Carta dei diritti. Le questioni di discriminazione (forse le più diffuse nel settore civile) implicano complesse e non facili operazioni di ricostruzione di una giurisprudenza, come quella della CGUE, che – pur decidendo con un approccio ancora prevalentemente di tipo casistico – non esita ad applicare anche direttamente l’art. 21 della Carta e in certi casi il suo art. 20 (con uno stile non dissimile da quella della Consulta nel maneggiare l’art. 3 Cost. e il suo derivato meta-principio di ragionevolezza). Nel campo penalistico, nel quale si dubitava persino che l’Unione potesse esercitare competenze di sorta, la Carta offre un *set* di principi e diritti di

immediata applicazione (anche con effetti controversi sul piano nazionale, come si è visto nel “caso Taricco”), incardinando nell’ordinamento dell’Unione l’elaborazione della Corte di Strasburgo, visto il richiamo mobile dell’art. 52, n. 3, del Testo di Nizza. A ben guardare il c.d. “effetto Bruxelles” (termine derivato da un fortunato *bestseller* di Ana Bradford del 2020 sulla capacità regolatoria dell’Unione e sulla sua potenziale egemonia planetaria) moltissimo deve alla capacità del sistema multilivello europeo di alimentare una dilatazione garantista delle norme del GDPR sulla base degli artt. 7 e 8 della Carta e della continua opera di ridefinizione della CGUE su impulso dei giudici comuni (basterà pensare alla costruzione di un nuovo diritto fondamentale, di efficacia oggi globale, come il “diritto all’oblio”). Altri fattori sono certamente riscontrabili nell’obbligo di motivazione idonea richiesta alle corti di ultima istanza in caso di rifiuto di una richiesta di rinvio pregiudiziale da parte della CGUE; con la sentenza del 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management*, C-561/19, la CGUE ha aggiunto persino il dovere di valutazione della “chiarezza” di una interpretazione anche sulla base di una ricognizione delle altre giurisdizioni nazionali. Importante è stata, indubbiamente, la pressione della giurisprudenza della CGUE sugli Stati per l’introduzione di forme di responsabilità disciplinari efficaci per deterrenza per plateali violazioni del diritto dell’Unione da parte dei giudici nazionali, recepita poi dal legislatore italiano.

La riflessione collettiva su questi aspetti della crescente dimensione anche sovranazionale del giudizio in Cassazione e della cresciuta responsabilità attribuita al giudice di legittimità ha portato ad infiniti convegni e seminari specifici (soprattutto sulla discontinuità che l’applicazione della Carta ha determinato nell’interpretazione del diritto dell’Unione, pure nel confronto con la giurisprudenza costituzionale interna), da parte della neonata Scuola della Magistratura, ma anche della formazione decentrata. Una spinta, condivisa, alla responsabilizzazione dei giudici, *in primis* di quelli di legittimità, come organi di base del sistema multilivello, ma anche una sollecitazione a dare delle risposte costruttive, di natura sistemica, indipendentemente dal tema del rinvio pregiudiziale, al problema della coerenza tra norme interne e ordinamento euro-unitario, valorizzando – anche nelle fasi successive a decisioni della CGUE – lo strumento della interpretazione conforme in tutte le sue potenzialità, in precedenza sperimentate più sul versante dell’interpretazione secondo Costituzione.

Va ricordata l’opera delle Sezioni Unite in casi difficili e piuttosto noti nei quali anche le decisioni CGUE non offrivano soluzioni già pronte per sanare un contrasto con il diritto nazionale. Il primo esempio di questa attività

interpretativa ai limiti del “creativo” è senz’altro la sentenza n. 5072/2016 sul “danno comunitario” per reiterazione abusiva di contratti a termine, con la quale, pur ribadendo l’impossibilità di convertire il contratto nullo a termine in un contratto a tempo indeterminato nel settore pubblico, ha esentato il lavoratore dall’offrire la prova del danno ricevuto assicurando un’indennità risarcitoria tra le 2,5 e le 12 mensilità (poi sostituita con altra indennità più favorevole). Si tratta di un’operazione che rientra nel dovere del giudice di trovare una disposizione nell’ordinamento che sia idonea ad applicare il diritto dell’Unione.

Altra risposta “sistemica” ai problemi di rispetto del diritto antidiscriminatorio UE si è avuta con la sentenza n. 24414 del 9 settembre 2021 sull’affissione del crocifisso in aula scolastica, con la quale si è cercato di trovare un temperamento tra la possibilità di disporre l’affissione (che non è obbligatoria) con il rispetto di ogni credo dei soggetti coinvolti (tra cui rientrano le convinzioni atee o agnostiche) secondo complesse procedure partecipative (anche in questo caso molte delle disposizioni utilizzate risultano reperite *ad hoc* nell’ordinamento, ma non sono frutto di interpretazione conforme).

L’ultimo esempio è la sentenza n. 9479/2023 sulla possibilità di far valere l’abusività delle clausole apposte nei contratti stipulati dai consumatori anche quanto i decreti ingiuntivi non risultano tempestivamente opposti dagli stessi consumatori, in applicazione “creativa” (riscrivendo l’intera procedura su decreti ingiuntivi e la loro opponibilità) della giurisprudenza della CGUE.

Funzione nomofilattica e diritto dell’Unione - *In che modo la funzione nomofilattica della Corte si estende anche all’interpretazione delle norme europee, e quali sono, a Suo avviso, i principali strumenti per assicurare coerenza e uniformità applicativa?*

L’interpretazione delle norme europee è competenza esclusiva della CGUE; ogni volta che un giudice interno, per quanto autorevole e al vertice dei propri ordinamenti, si avventura in operazioni ermeneutiche di norme sovranazionali lo fa a proprio rischio, soprattutto se in gioco è il bilanciamento non tanto tra diritti fondamentali di natura diversa (su questo piano, dopo l’approvazione della Carta, i cataloghi dei *fundamental rights* e le tecniche di bilanciamento sembrano convergere tra piano nazionale e sovranazionale) ma tra diritti fondamentali ed interessi di pubblico interesse. I giudici nazionali (compresa la Consulta) non sembrano legittimati e, comunque, sono inadatti

per investitura istituzionale a valutare il rilievo di interessi tra i quali, secondo la più illuminata giurisprudenza della CGUE, figura il prioritario interesse alla salvaguardia del processo di integrazione, ritenuto essenziale per la cooperazione pacifica e costruttiva tra gli Stati membri e fattore di benessere e progresso per i suoi cittadini. Come potrebbe un giudice interno valutare in tutta la sua pienezza la nozione, di recente elaborata dalla CGUE, di “ordine pubblico europeo”, chiaramente diverso e più complesso di quello interno?

Tuttavia, il giudice nazionale che è chiamato all’*enforcement* del diritto UE non può limitarsi, ricostruendo il caso e chiedendo eventualmente alla CGUE un’assistenza interpretativa, ad un ruolo passivo di tipo notarile di ricostruzione acritica del quadro giuridico sovranazionale e dei connessi problemi di applicazione in ambito nazionale. È comunque un giudice che è già stato addestrato a far fronte alla dialettica tra legalità legislativa e legittimità costituzionale e all’uso delle tecniche di composizione in chiave operativa di questa dialettica. Il diritto sovranazionale pone problemi consimili: di attuazione di un diritto che ha propri principi, proprie finalità, propri ambiti di significato (ad esempio, la “subordinazione” di cui parla il nostro codice civile all’art. 2094 non ha lo stesso significato della nozione comunitaria di subordinazione). La norma sovranazionale può lasciare un margine di discrezionalità agli Stati membri, ma nel rispetto degli obiettivi della direttiva; gli effetti di una disposizione UE sono ben diversi se questa può dirsi ad efficacia diretta o meno. L’armonizzazione di un settore può essere solo parziale e lasciare agli Stati membri quanto non stabilito. Si potrebbe continuare a lungo. Il giudice comune, soprattutto quello di legittimità, deve necessariamente cercare, per rispondere ad una istanza di giustizia che investe “questioni europee”, una risposta che soddisfi contemporaneamente più ordinamenti (nazionale, euro-unitario, spesso convenzionale). È suo compito (su questo la CGUE ha sempre tenuto fermo il punto; anzi è diventata più pignola e rigida del passato) ricostruire il fatto e lo scopo delle norme del diritto nazionale, ma già quest’ultimo compito lo pone alla ricerca di un indirizzo europeo se le norme sono state adottate per recepire disposizioni sovranazionali.

La nomofilachia interna è immediatamente tentativo di una nomofilachia sovranazionale che talvolta incontra un’inclinazione troppo casistica della CGUE, spesso su “questioni difficili” che vengono ancorate al caso per il timore di affermazioni generali e di principio cui la società europea non è ancora pronta. Da tempo i quesiti posti in via pregiudiziale chiedono alla Corte di giustizia di chiarire il nesso tra una certa interpretazione delle norme

sovrnazionali e le norme interne applicabili, pur a titolo di mero suggerimento.

La nomofilachia deve coprire l’intera filiera che va dall’introduzione di una norma UE sino ai suoi effetti giudiziari interni; non può che tendere all’effettività della tutela: al centro dell’architettura della Carta e della stessa evoluzione della giurisprudenza della CGUE è stato posto l’art. 47 (di efficacia diretta), essenziale anche nella protezione del valore dello Stato di diritto (art. 2 TUE) che oggi induce, se non costringe, la giurisprudenza nazionale ad accogliere pienamente la logica “di sistema” multilivello, ricercando quelle risposte che non sempre appaiono già disponibili. Va anche ricordato che il controllo sulle varie tipologie di interpretazioni conformi spetta in via prioritaria alla Cassazione e non alla Consulta.

La Corte di cassazione ha cercato di favorire una nomofilachia estesa ai profili europei stipulando due protocolli d’intesa con la Corte europea dei diritti dell’uomo (2015) e con la CGUE (2017). Per implementare tali Protocolli è stato istituito un gruppo composto da magistrati delle diverse sezioni: il Gruppo nasce «per svolgere attività di disseminazione della giurisprudenza delle due Corti europee e l’approfondimento delle più importanti tematiche che emergono da questa giurisprudenza soprattutto in rapporto a quella della Corte di cassazione». Vengono quindi redatti *abstract* e commenti sulle pronunce di maggior rilievo (pubblicati nel sito della Cassazione) che sono poi raccolti in una pubblicazione periodica. Questa attenzione costante rifluisce nelle reti giudiziarie di collaborazione rafforzata tra le alte giurisdizioni europee: la Rete delle Corti supreme e la Rete giudiziaria dell’UE. La Cassazione, pertanto, si è dotata di uno strumento per avere in tempo reale la visione delle linee evolutive delle due Corti di Strasburgo e del Lussemburgo e per valutarne l’impatto interno, proprio al fine di garantire il più possibile una convergenza tra le fonti.

Rinvio pregiudiziale alla Cassazione e rinvio alla Corte di giustizia - *La riforma Cartabia ha introdotto il rinvio pregiudiziale alla Cassazione (art. 363-bis c.p.c.). Vede un parallelismo tra questo istituto e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell’art. 267 TFUE?*

Certamente vi sono analogie tra i due istituti che mirano a rimuovere dubbi ermeneutici prima ancora della decisione di merito, riducendo così il pericolo del formarsi di precedenti destinati ad essere travolti da assestamenti giurisprudenziali successivi alla decisione; istituti che perseguono entrambi una

certezza del diritto conseguibile in tempi più stretti e allo stesso tempo una razionalizzazione del “servizio giustizia” più prevedibile e meno strumentalizzabile a fini dilatori. I due istituti hanno un’agibilità ben diversa, essendo i presupposti del rinvio *ex art. 363 bis c.p.c.* molto rigidi e, ci sembra, tali da configurare un rimedio di carattere eccezionale soprattutto nel richiedere che si prospetti una mera questione di diritto (sappiamo quanto sia stata difficile e controverso nel giudizio di cassazione distinguere tra *quaestio facti* e *quaestio juris* dopo la prima riforma del giudizio di legittimità), che la stessa presenti gravi difficoltà interpretative e sia suscettibile di porsi in numerosi giudizi con onere di motivazione in ordine alle possibili soluzioni alternative.

Sono queste condizioni cumulative di difficile allegazione proprio nelle sedi ove il rinvio *ex art. 363 bis c.p.c.* sarebbe più utile, e cioè prima del giudizio di primo grado, su cause ancora poco scandagliate dalla giurisprudenza. Comunque si tratta di un istituto appena introdotto e ancora oggetto di confronto giurisprudenziale da parte della Corte di legittimità (sul tema risultano su *Italggiure* meno di 15 sentenze massimate): si vedrà se prevarrà una interpretazione estensiva o meno delle condizioni per il rinvio già menzionate, ma si può segnalare la decisione n. 12449/2024 delle SS.UU. che ha ritenuto che il requisito che la questione non sia stata già decisa valga anche per le ipotesi di “latente divergenza tra le diverse sezioni” alla luce dei principi della legge delega, che può far pensare ad un orientamento di apertura al nuovo strumento processuale.

Non credo se ne farà, comunque, un grande uso, a meno che non lo si utilizzi diffusamente anche per dirimere questioni di diritto europeo e connessi doveri o opzioni del giudice ordinario. Se utilizzato in questa prospettiva potrebbe, almeno nel settore civile, portare a ridimensionare una delle ragioni prospettate dalla Corte costituzionale sul tema della “doppia pregiudizialità” già nella decisione 269/2017 per preferire l’incidente di costituzionalità alla disapplicazione della norma interna: la disapplicazione potrebbe determinare uno stato di incertezza perché potrebbe non essere condivisa da altri giudici o risultare smentita da una successiva giurisprudenza. Questa incertezza nel campo civile potrebbe essere, oggi, attenuata con un rinvio pregiudiziale interno che favorisce per tempo una convergenza giurisprudenziale sulla possibilità di disapplicazione o su qualche ipotesi di interpretazione conforme che troverebbero un sollecito riscontro da parte della Cassazione (che potrebbe d’ufficio disporre essa stessa un rinvio pregiudiziale, se necessario).

Uniformità interpretativa e dialogo tra giurisdizioni - *Pur operando su piani diversi, entrambi i rinvii mirano a garantire uniformità e certezza del diritto. Ritiene che possano contribuire anche a un rafforzamento del dialogo tra giudici nazionali e giudici europei?*

Ci si potrebbe chiedere se le due forme di rinvio pregiudiziale possano essere tra loro collegate. Secondo alcune ricognizioni, circa la metà delle questioni affrontate dalla Sezioni Unite porrebbero questioni di diritto dell’Unione o di diritto convenzionale. È lecito quindi presumere che i dubbi del giudice di merito investano proprio la compatibilità sovranazionale della norma interna pertinente per la decisione e il conseguente “che fare?”. Ad esempio, nella recente vicenda dei “paesi sicuri”, per superare i contrasti tra i giudici di merito si è promosso un rinvio pregiudiziale interno. I casi “di maggiore difficoltà interpretativa” sono certamente soprattutto quelli nei quali la fattispecie ricade nel “cono d’ombra” del diritto euro-unitario; così come molto controverse e dibattute sono le ipotesi di applicazione diretta della Carta o il campo di applicazione della stessa *ex art. 51*. Bene: sarebbe ammissibile un ricorso *ex art. 363 bis c.p.c.* per risolvere queste incertezze, provocando il pronunciamento della Cassazione? Il tenore della norma non sembrerebbe *prima facie* escluderlo nei presupposti del rinvio; si tratta, come detto, di controversie molto complesse e con vasti e talvolta divisivi contenziosi. Certamente, il giudice di merito potrebbe disporre lui stesso un rinvio pregiudiziale. Ma perché dovrebbe essergli preclusa la strada di farsi instradare e sorreggere dalla Corte (in via preventiva) che ha il compito istituzionale di perseguire la nomofilachia?

Ciononostante, un ostacolo potrebbe derivare dal quinto comma dell’articolo 363 *bis*, secondo il quale il principio di diritto enunciato dalla Corte è vincolante nel procedimento nell’ambito del quale è stata rimessa la questione; quindi, sembrerebbe configurare un giudicato sul punto anche in ordine all’interpretazione, per i profili prima ricordati, della norma del diritto UE e della connessa compatibilità sovranazionale di quella interna. Se la Cassazione non dovesse ravvisare i presupposti di un rinvio pregiudiziale alla CGUE o della disapplicazione non potrebbe (forse) più farlo neppure il giudice del merito il quale, secondo la giurisprudenza della CGUE, deve invece poterli disporre in ogni stato e grado del giudizio. Tuttavia, questa autorità del giudicato interno sembra dubbia nel caso in cui emerga la contrarietà del *dictum* con il diritto dell’Unione, ad esempio con una decisione anche sopravvenuta della CGUE: sembrerebbe determinarsi una di quelle situazioni (sulle quali la Corte in verità oscilla nella sua giurisprudenza) nelle quali la

certezza del diritto (e quindi il rispetto del giudicato) si pone in contrasto con l'applicazione uniforme delle norme sovranazionali, tanto più che la causa continuerebbe a svolgersi nelle sue sedi di merito. La dottrina ha già osservato che il principio di diritto è vincolante nella controversia in atto, ma sempre che non si verifichino fatti nuovi rilevanti come decisioni di incostituzionalità o sentenze della CGUE: gli argomenti che portano ad escludere i “profili europei” dall’ambito contenutistico di un rinvio pregiudiziale interno non sembrano quindi decisivi, persino se si ritenesse che con il detto rinvio il giudice di merito si liberi della possibilità di un successivo rinvio pregiudiziale alla CGUE.

Va comunque ricordato che la Cassazione non ha dubitato sul rinvio pregiudiziale del Tribunale di Roma, definito con sentenza n. 33398/2024, sulla possibilità di valutare le plurime questioni di diritto che concernono la definizione di “paesi sicuri” ai fini del rimpatrio di migranti (successivamente è stata peraltro interpellata in altra causa la CGUE): le due modalità di rinvio pregiudiziale sembrerebbero oggi (almeno in questa spinosa materia) potersi completare nel realizzare un “dialogo” multilivello.

Va comunque osservato che rimane incomprensibile che, neppure nel quadro di una riforma “organica della giustizia” come quella condotta sotto la guida del Ministro della giustizia Marta Cartabia, non si sia ratificato il Protocollo n. 16 alla CEDU, che prevede che «le Corti o i Tribunali supremi degli stati aderenti possano richiedere alla Corte, nell’ambito di un processo in corso, di fornire pareri consultivi riguardanti questioni di principio relative all’interpretazione o applicazione dei diritti e delle libertà definite nella Convenzione e nei Protocolli». La ratifica è stata fermata nel suo esame nelle Commissioni giustizia delle Camere per l’opinione espressa da alcuni parlamentari (pur molto attivi nella protezione dei diritti umani) per i quali questo nuova tipologia di “rinvio” avrebbe reso troppo lunghi i tempi di definizione dei processi che invece si volevano ricondurre a ragionevolezza. Tuttavia, questo argomento sembra molto opinabile: i tempi ulteriori necessari in una singola controversia per accertare un punto controverso sull’interpretazione di un diritto della CEDU (secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo) potrebbero essere risparmiati in altre controversie in cui ci si affatica proprio sulla questione irrisolta (basterà pensare alla migliaia e migliaia di casi che riguardano la retroattività della legge civile e la possibilità di “interpretazioni autentiche” che alterano il principio di “parità nelle armi” tra le parti a favore dello Stato). Sarebbe in sostanza un mezzo importante (la giurisprudenza della Corte di Strasburgo in linea di massima viene recepita dalla CGUE alla luce dell’art. 52, n. 3, della Carta di Nizza) per imporre il

principio di “certezza del diritto” anche nei suoi profili europei, su attivazione diretta della Cassazione. Va notata l’illogicità di questa scelta; poiché il Protocollo è entrato in vigore, essendo stato raggiunto il numero minimo di ratifiche, la giurisprudenza CEDU si è già dinamizzata per l’impulso diretto di Corti di vertice di altri Paesi (in particolare molto attiva è la *Cour de cassation* francese), ma senza il contributo fattivo proprio della Corte italiana che si è dimostrata tra quelle più attente a non violare principi e diritti di matrice convenzionale.

Corte costituzionale e giudici “comuni” – *Dopo la sentenza n. 181/2024, la Corte costituzionale ha riaffermato la propria competenza sulle questioni di diritto dell’Unione che presentino un “tono costituzionale”, per il nesso con interessi e principi di rilievo costituzionale. Come valuta questo orientamento e quale spazio resta per il giudice di legittimità nel dialogo tra le Corti?*

Innanzitutto, dobbiamo chiederci se le indicazioni fornite dalla Consulta in un insieme di decisioni degli ultimi due anni (nn. 15 e 181 del 2024; nn. 1, 7, 21, 31 e 43 del 2025; n. 1 del 2026) sulla “doppia pregiudizialità” abbiano o meno carattere obbligatorio. Dal complesso delle motivazioni l’intenzione della Consulta non sembra essere quella di voler annullare la discrezionalità del giudice comune se scegliere la “strada europea” (disapplicazione o rinvio pregiudiziale) o quella interna (incidente di costituzionalità), previo tentativo in entrambi i casi di interpretazione conforme con una ritrattazione delle scelte precedenti (cfr. la sentenza n. 20 del 2019) che questa discrezionalità affermavano. Emerge piuttosto che la Consulta voglia solo orientare la scelta con meri suggerimenti, anche al fine di consentire al Giudice delle leggi di contribuire con il proprio punto di vista a rendere più coeso e coerente lo spazio costituzionale europeo (come in realtà la Consulta ha saputo saggiamente già fare con plurimi ed importanti rinvii pregiudiziali alla CGUE nell’ultimo periodo, soprattutto nel campo del diritto del lavoro e della sicurezza sociale). Oltre alle “indicazioni” di scelta la Consulta offre una doppia precisazione necessaria; la doppia pregiudizialità riguarda non solo le ipotesi in cui viene invocata la Carta dei diritti (come sembrava desumersi dalla sent. n. 269/2017), ma tutti i casi nei quali si discute di diritto dell’Unione, posto che il diritto sovranazionale deve essere interpretato alla luce della Carta che a sua volta viene in gioco, per quanto riguarda il diritto nazionale, solo se vi sia un collegamento tra la fattispecie esaminata e le norme dell’Unione. Anche nelle ipotesi di applicazione “diretta” della Carta, questo previo collegamento

(diretto o indiretto, su questo punto l'orientamento della CGUE è ancora indeciso) deve comunque sussistere. A questo punto la Consulta ha, in chiave limitativa, precisato che un incidente di costituzionalità è ammissibile solo se la questione presenta un “tono costituzionale” per il nesso con principi e norme di rango costituzionale, formula molto imprecisa ed indeterminata anche perché il “tono” non è mai stato negato alle questioni rinviare alla Consulta. Mi sembra che, comunque, dal complesso delle decisioni emerga la conferma dei pilastri del precedente sistema: i rimedi interni di tipo costituzionale si aggiungono a quelli previsti dall'ordinamento comunitario e dalla giurisprudenza della CGUE secondo l'immagine delle due parallele che non si incontrano; anche seguendo i primi non si può determinare alcun giudicato costituzionale; il potere di disapplicazione permane anche dopo un eventuale giudizio negativo della Corte costituzionale; il sistema disegnato all'art. 134 Cost. non impedisce che vi sia un controllo diffuso dei giudici comuni della compatibilità delle norme interne con il diritto UE che può portare alla loro disapplicazione in dialogo – anche implicito – con la CGUE. L'obbligatorietà delle indicazioni sembra quindi da escludersi. Una interpretazione diversa sarebbe incoerente con la giurisprudenza della CGUE che vuole che i sistemi giudiziari interni salvino comunque il diritto del giudice comune di disapplicare o di disporre un rinvio pregiudiziale in ogni stato e grado del giudizio.

Ritengo, però, che il decalogo stilato dalla Consulta per la doppia pregiudizialità sposti troppo il baricentro del doveroso controllo di compatibilità sovranazionale della norma interna applicabile verso la Consulta. Nella sent. n. 181/2024, si indicano casi nei quali si dovrebbe seguire questa strada nei quali, a mio parere, è senz'altro preferibile un rinvio pregiudiziale. Ad esempio, quando sia incerto o discusso l'effetto diretto della norma sovranazionale, indicazione incoerente con le regole UE per le quali l'interpretazione del diritto dell'Unione spetta alla CGUE (costituisce anzi il cuore del cuore del suo monopolio dovendo risalire alle intenzioni del legislatore sovranazionale notoriamente a struttura complessa). Analogamente si indica come ipotesi che necessita dell'intervento della Consulta quella per cui sarebbe necessario un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale; ma se si tratta di una questione di diritto dell'Unione tale bilanciamento è da attribuire alla CGUE alla quale spetta eventualmente di valutare i bilanciamenti tra diritti o tra principi di rango sovranazionale in gioco secondo la specifica procedura prevista al menzionato art. 52 della Carta di Nizza. Solo la CGUE può effettuare, come detto, il controllo anche del rispetto degli interessi preminenti nell'ordinamento dell'Unione.

Posto che nessuno oggi dubita che in certe ipotesi risulti opportuno un incidente di costituzionalità (ad es. quando la P.A. sia restia ad applicare una giurisprudenza consolidata della CGUE) il nuovo sistema sembra indebolire troppo lo strumento del rinvio pregiudiziale come motore essenziale dell’evoluzione e dell’adeguamento del diritto dell’Unione, rischiando anche di drammatizzare i contrasti tra le Corti laddove vi fossero applicazioni, da parte della Consulta, del diritto dell’Unione o della Carta poi smentite dalla CGUE.

Il ruolo nomofilattico della Cassazione di cui abbiamo già parlato, anche in una prospettiva europea, rimane comunque intatto; anzi potrebbe essere rafforzato dal compito di precisare più in dettaglio i contorni delle opzioni connesse alla “doppia pregiudizialità”, tenuto conto degli orientamenti della Consulta unitamente a quelle della CGUE e offrendo così un ausilio ed una guida ai giudici di merito. Grazie al doppio, privilegiato, collegamento con la Consulta e la CGUE, la Cassazione (anche per il dialogo e gli scambi che intrattiene con le reti giudiziarie delle Corti supreme) potrebbe avere un ruolo fondamentale.

Giudicato nazionale e diritto dell’Unione – *Considerando le difficoltà nel rimuovere decisioni interne contrarie al diritto dell’Unione, ritiene auspicabile l’introduzione, sulla scia di quanto previsto per le sentenze della Corte EDU (art. 391 quater c.p.c.), di un rimedio straordinario – ad esempio una nuova causa di revocazione – per garantire la piena conformità dell’ordinamento nazionale al diritto dell’Unione?*

Penso che questa strada non sia opportuna. Il rimedio previsto dall’art. 391 quater c.p.c. ha un ambito di applicazione veramente ristretto esperibile solo se: 1) la violazione accertata dalla Corte europea ha pregiudicato un diritto di stato della persona; e 2) se l’equa indennità non è idonea a compensare le conseguenze della violazione. La violazione deve aver inciso direttamente sullo stato di una persona; la Cassazione ne ha dato una interpretazione non estensiva e piuttosto rigida (Cass. n. 7128/2025) nel senso che la violazione deve aver inciso direttamente sullo stato di una persona e non è sufficiente che abbia investito i tanti diritti personali connessi a questo stato. È solo quest’ultimo che rende ammissibile il rimedio, sempre che la indennità stabilita dalla Corte di Strasburgo non sia idonea a compensare gli effetti della violazione. È un rimedio eccezionale e straordinario che difficilmente ci sembra replicabile con il diritto dell’Unione negli stessi casi, visto che il diritto delle persone e di

famiglia sono in linea generale di competenza interna. Certamente vi sono dei casi eccezionali in cui la CGUE ha giudicato anche sulla mancata attribuzione interna dello *status* di coniugati in coppie omosessuali, come nella recente sentenza del 25 novembre 2025, C-713/23, *Mazowiecki*, che stigmatizza la Polonia per non aver registrato un matrimonio contratto in altri Paesi membri che chiama in gioco pure la direttiva contro la discriminazione per nazionalità e la libertà di circolazione; o la decisione del 12 marzo 2026 C-43/24, *Zagora*, che ritiene illegittimo il rifiuto in Bulgaria dell'annotazione nei documenti d'identità del cambio di sesso, altresì per violazione degli artt. 7 e 21 della Carta dei diritti e della stessa libertà di circolazione. Ma si tratta di casi rarissimi e sarebbe poco utile replicarla nel caso di decisioni della CGUE nelle controversie prima ricordate, poiché lo *status* potrebbe essere riconosciuto anche in via disapplicativa alla luce delle stesse indicazioni della CGUE, operazione (almeno in Italia) negata per la CEDU.

Sono piuttosto scettico sull'opportunità di replicare lo strumento processuale di cui si parla dall'ambito CEDU a quello dell'Unione, perché i due ordinamenti sono strutturalmente molto diversi; quello convenzionale appartiene al diritto internazionale e le sue norme vincolano gli Stati, anche se negli anni si sono sviluppati meccanismi che danno voce, ascolto e mezzi giuridici anche ai cittadini dei Paesi aderenti. I vincoli della CEDU sono normalmente realizzati attraverso risarcimenti e definiscono dei limiti minimi invalicabili di protezione. Il diritto dell'Unione, invece, ha carattere "sovranaazionale", introduce (anche) prerogative e pretese direttamente in capo ai cittadini dell'Unione, secondo i principi della prevalenza sul diritto interno e dell'effetto diretto. Non sempre le norme UE che conferiscono diritti stabiliscono dei "minimi" di trattamento invalicabili, poiché i Trattati assegnano ampi e determinanti settori alla competenza esclusiva o concorrente dell'Unione. L'istituto della revocazione sembra elaborato per casi giudiziari nei quali vengono accertate violazioni che attengono alla salvaguardia della stessa dignità della persona (il suo "stato" ad esempio); non sembra utilizzabile per ogni caso di mancata o imperfetta attuazione della legislazione europea così vasta e complessa che si fonda anche sul principio di leale cooperazione tra UE e Paesi membri, irriducibile alla logica dicotomica della giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Le ipotesi di verifica del mancato rispetto del diritto UE è bene che rimangano in capo alla sola CGUE (che può anche adottare misure interinali in attesa della decisione), con i giudizi di infrazione che mirano a realizzare l'adempimento in via cooperativa degli Stati agli obblighi comunitari. Se davvero si vuole distinguere un ambito di diritti la cui tutela appare imprescindibile in tempi stretti, si potrebbe (come suggerito in questi

anni dalla dottrina e anche dal Parlamento europeo) individuare alcuni *fundamental rights* all’interno della Carta di Nizza e introdurre un “*recurso de amparo*” avanti alla Corte di giustizia sul modello di alcuni Paesi membri (la Spagna, *in primis*), ma per questo occorrerebbe modificare i Trattati, questione che prima o poi, spero vivamente, tornerà necessariamente in agenda.

A nome della Rivista, desideriamo ringraziarLa vivamente per aver condiviso le Sue preziose riflessioni.