

PRIMATO DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E AUTORITÀ  
DI COSA GIUDICATA: TENSIONI TRA INTEGRAZIONE SOVRANAZIONALE  
E IDENTITÀ COSTITUZIONALE NAZIONALE

Donatella Del Vescovo \*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il primato del diritto europeo: tra storia e giurisprudenza – 3. Implicazioni del principio del primato – 4. Ricostruzione dei fatti: le origini della controversia – 5. Il quadro normativo alla base della sentenza – 6. Osservazioni della Corte: interazione tra diritto nazionale e diritto dell'Unione – 7. Il contributo dell'Avvocato Generale: convergenze e divergenze rispetto alla decisione della Corte – 8. Interazione tra procedimenti penali e amministrativi negli incidenti sul lavoro: implicazioni legali e normative – 9. Conclusioni.

1. – Il caso *Energotehnica*<sup>1</sup>, eccezionale nel suo genere, offre alla Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) l'occasione per chiarire come debbano essere strutturati i rimedi giurisdizionali nazionali affinché, nell'attuazione della direttiva 89/391/CEE, sia garantito il rispetto del principio di effettività del diritto dell'Unione, con particolare attenzione alla tutela dei diritti della difesa delle parti coinvolte.

Nel contesto del processo di integrazione europea, il principio del primato del diritto dell'Unione<sup>2</sup> rappresenta un pilastro fondamentale, volto ad assicurare la coerenza e l'uniformità del quadro normativo applicabile all'interno degli Stati membri. Tale principio incide profondamente sull'assetto giuridico interno degli

\* Professore associato in Diritto dell'Unione Europea, Università di Bari.

<sup>1</sup> Ceg., 26 settembre 2024, *Energotehnica*, C-792/22. Per il testo completo, tratto dal sito ufficiale della Corte, v. [http://www.giureta.unipa.it/Corte\\_Giustizia\\_UE\\_2024\\_C-792\\_22.pdf](http://www.giureta.unipa.it/Corte_Giustizia_UE_2024_C-792_22.pdf).

<sup>2</sup> M. Orlandi, *L'evoluzione del primato del diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2012; F. Fabbrini, *Introduzione al diritto dell'Unione Europea*, Bologna, 2018; L.S. Rossi e C. Tovo, *Il principio del primato del diritto dell'Unione Europea*, Roma, 2023; D. Gallo, *La primazia del primato sull'efficacia (diretta?) del diritto UE nella vicenda Taricco* in *Quaderni di SIDIBlog*, numeri 4-5, 2018, 36-47; D. Gallo, *L'evoluzione dell'effetto diretto e dei suoi rapporti con il primato e l'immediata applicazione del diritto UE negli ordinamenti nazionali*, Cambridge University Press & Assessment, 2020, 131-168; T. Groppi, *La primauté del diritto europeo sul diritto costituzionale nazionale: un punto di vista comparato*, in *Le Fonti del Diritto Oggi. Giornate di Studio in Onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2006; I. Solanke, *The Supremacy of EU Law*, Cambridge University Press & Assessment, 2022, 231-266.



ordinamenti nazionali, influenzando non solo la produzione normativa, ma anche l'interpretazione e l'applicazione del diritto da parte delle autorità giudiziarie.

Il riconoscimento della supremazia del diritto dell'Unione ha rilevanti implicazioni sistemiche, in quanto costituisce una condizione imprescindibile per il corretto funzionamento del mercato unico e per la realizzazione degli obiettivi fondamentali dell'integrazione europea. Al contempo, tale principio solleva delicate questioni in ordine al rapporto tra ordinamento sovranazionale e sovranità nazionale. Gli Stati membri si trovano, infatti, nella posizione di dover armonizzare il rispetto delle proprie disposizioni interne – comprese quelle sancite dalle rispettive Corti Costituzionali – con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. La CGUE, attraverso una consolidata e coerente giurisprudenza<sup>3</sup>, ha affermato con determinazione il carattere prevalente del diritto dell'Unione rispetto a qualsiasi norma nazionale, estendendo tale primato anche alle pronunce delle Corti Costituzionali degli Stati membri. Questo principio cardine è essenziale per garantire l'effettività e l'uniforme applicazione del diritto europeo in tutto il territorio dell'Unione.

La sua portata è stata ulteriormente evidenziata da un recente caso verificatosi in Romania, che ha suscitato un ampio dibattito in merito ai limiti del controllo costituzionale nazionale rispetto all'obbligo di conformazione al diritto sovranazionale.

<sup>3</sup> Sulla giurisprudenza della Corte di giustizia innumerevoli sono le fonti per semplicità ne citiamo solo alcune. Si v. A. Arena, *Sul carattere "assoluto" del primato del diritto dell'Unione europea*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2018, 317-340; M. Orlandi *L'evoluzione del primato del diritto dell'Unione europea: dalla contrapposizione tra sistemi giuridici al dialogo multilaterale*, Novara, 2012; E. Lupo, *La primauté del diritto dell'UE e l'ordinamento penale nazionale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016, 217 ss.; F. Vecchio, *Primato del diritto europeo e controlimiti come tecniche di relazione tra gli ordinamenti*, University of Malta 2012, 317-356; I. Anrò, J. Alberti, *Riflessioni sull'effetto diretto, sul primato e sulla disapplicazione del diritto nazionale, - Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, Varese, 2023; S. Civitarese Matteucci, G. Gardini, *Il primato del diritto comunitario e l'autonomia processuale degli Stati membri: alla ricerca di un equilibrio sostenibile*, in *Diritto pubblico*, 2013, 1-60; A. Ruggeri, *Primato del diritto dell'Unione europea in fatto di tutela dei diritti fondamentali?*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 931-950; R. Palladino, A. Festa, *Il primato del diritto dell'Unione europea nei dissoni logoi tra la Corte di giustizia e le Alte Corti ungherese, polacca e rumena. Questioni sullo Stato di diritto*, in *Eurojus*, 2022, 46 ss.; F. Donati, *I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali*, in *Federalismi. it*, 2020, 103 ss.; A. Rasi, *Gli effetti diretti e il primato del diritto dell'Unione. Una correlazione a geometria variabile*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, 555 ss..

In questa circostanza, le dinamiche tra il diritto nazionale e quello europeo sono emerse con particolare evidenza, sollevando interrogativi significativi riguardo al bilanciamento tra le autorità costituzionali nazionali e le istanze giuridiche europee. Il caso in questione ha messo in luce le complicate interazioni tra le norme di diritto interno e le disposizioni europee, evidenziando come, nella pratica giuridica, possano sorgere conflitti tra le decisioni delle Corti nazionali e i diritti sanciti a livello europeo.

In particolare, la CGUE ha trattato il tema della potenziale disapplicazione delle decisioni della Corte Costituzionale nazionale da parte dei giudici nazionali, qualora queste ultime siano ritenute in contrasto con il diritto dell'Unione. Tale pronuncia non solo riafferma la priorità del diritto europeo, ma sottolinea anche la responsabilità dei giudici nazionali nel garantire e tutelare i diritti degli individui, secondo quanto stabilito dalle normative europee.

Questa situazione pone interrogativi cruciali sulla posizione delle Corti nazionali in relazione ai principi generali del diritto europeo, invitando a una riflessione approfondita sulla coesistenza delle diverse giurisdizioni e sull'impatto che tale dinamica ha sul sistema giuridico nel suo complesso. Inoltre, il caso rappresenta un'occasione per riflettere su come il diritto dell'Unione possa servire da strumento di tutela dei diritti fondamentali, promuovendo l'armonizzazione giuridica all'interno dell'Unione Europea e, allo stesso tempo, ponendo nuove sfide alle istituzioni nazionali.

2. – La GCUE ha giocato un ruolo cruciale nella formulazione e nell'affermazione del principio del primato, che ha trovato le sue radici in due storiche sentenze.

La definizione più significativa del principio del primato proviene ancora oggi dalla memorabile sentenza *Costa/ENEL*<sup>4</sup>, che afferma che «originato da una fonte autonoma, il diritto derivante dal Trattato non può, a causa della sua specifica natura, essere limitato da alcun provvedimento interno senza compromettere il suo carattere comunitario e senza mettere in discussione il fondamento giuridico della stessa Comunità». Questo principio è stato estrapolato dalla GCUE attraverso un'interpretazione sia teleologica che sistematica del Trattato CEE.

<sup>4</sup> Ceg., 15 luglio 1964, *Costa c. ENEL*, C-6/64.

Nella medesima sentenza, si chiarisce che «lo spirito e i contenuti del Trattato comportano l'impossibilità per gli Stati membri di anteporre, rispetto a un ordinamento giuridico da loro stesso accettato in base alla reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale quindi non potrà essere considerato opponibile all'ordinamento comune». Inoltre, la sentenza Costa/ENEL affermava in primo luogo che tutti gli Stati membri avevano concordato di accettare un ordinamento giuridico basato sulla reciprocità, piuttosto che un mero Trattato<sup>5</sup>.

All'epoca si faceva riferimento infatti a un particolare «ordinamento giuridico di nuova natura», come era stato definito nella precedente sentenza *Van Gend en Loos*<sup>6</sup>. Ordinamento che si distingue in modo significativo dalle tradizionali organizzazioni internazionali, presentando caratteristiche inusuali rispetto al diritto internazionale. La suddetta «condizione di reciprocità» pertanto viene interpretata in un modo notevolmente differente dal significato solitamente attribuito nel contesto del diritto internazionale. La Corte, infatti lungi dall'avallare l'applicazione tra Stati membri della clausola *inadimplenti non est adimplendum*, ha esplicitamente escluso, nella sentenza *Commissione/Italia*<sup>7</sup>, la sua applicazione all'interno di tale ordinamento.

Essa sembra invece associare il concetto di reciprocità all'idea di un quadro normativo condiviso concepito come un "insieme completo", che gli Stati membri devono accettare nella sua totalità, includendo sia i doveri che i diritti connessi.

La reciproca limitazione della sovranità da parte di uno Stato membro a favore dell'ordinamento comune presuppone, da un lato, un consenso condiviso

<sup>5</sup> S. Prechal, *Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union*, in *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2005.

<sup>6</sup> La sentenza *Van Gend en Loos* ha segnato una svolta epistemologica nell'ordinamento giuridico europeo. In particolare, essa ha introdotto il principio dell'effetto diretto, sostenendo che le norme derivanti dai trattati comunitari assumono una propria efficacia autonoma e possono essere invocate direttamente dai cittadini davanti alle autorità nazionali. Questo orientamento ha modificato il tradizionale paradigma del diritto internazionale, che si fondava prevalentemente sulla volontà degli Stati, conferendo al diritto dell'Unione una dimensione normativa che si estende oltre la mera interpretazione degli impegni statali e influenza direttamente la legislazione e la prassi giuridica degli Stati membri. Ceg., 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos*, C-26/62. Si v. D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law*, Cambridge University Press, 2014; P. Craig, G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford University Press, 2020.

<sup>7</sup> Ceg., 21 giugno 1973, *Commissione/Italia*, C-79/72.

da parte di tutti gli altri Stati membri riguardo a tale “rinuncia”. Dall’altro lato, il carattere innovativo dell’ordinamento comunitario risiede nella presenza di istituzioni forti e indipendenti rispetto agli Stati membri, capaci di monitorare in modo efficace e imparziale, anche attraverso poteri sanzionatori, eventuali violazioni del patto costitutivo e delle norme ad esso subordinate.

Infatti già la sentenza Costa/ENEL aveva sottolineato come, per permettere uno scambio di sovranità davvero equilibrato e reciproco, la teoria del primato trovi giustificazione nella necessità di evitare che il sistema giuridico si disintegri in una miriade di sottosistemi separati e non coordinati. In altre parole, se ogni Stato potesse interpretare il diritto comunitario secondo le proprie leggi nazionali, l’obiettivo comune di rispettare le regole condivise sarebbe seriamente minacciato. Di conseguenza il diritto comunitario non può essere derogato da norme interne né modificato unilateralmente dagli Stati <sup>8</sup>.

La Corte nel corso degli anni ha messo dunque in evidenza come una tale variazione nell’efficacia del diritto comunitario, basata su normative nazionali successive, comprometterebbe il raggiungimento degli scopi del Trattato. In quest’ottica, con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il principio dell’uguaglianza tra gli Stati membri nell’applicazione dei trattati è stato formalmente sancito dall’articolo 4, paragrafo 2, del TUE <sup>9</sup>. Perciò, qualsiasi deroga a questo principio, come è stato anche evidenziato dalla sentenza Euro Box <sup>10</sup>, rischierebbe di generare discriminazioni legate alla nazionalità, in palese contrasto con gli articoli 18 del TFUE <sup>11</sup> e 21, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali <sup>12</sup>.

Il primato del diritto dell’Unione non va necessariamente inteso come un semplice criterio di superiorità normativa. In fondo, lo scopo centrale di questo principio è quello di assicurare che l’intero sistema giuridico

<sup>8</sup> K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *European Union Law*, Oxford, 2021.

<sup>9</sup> L’articolo 4 par. 2 recita che: L’Unione rispetta l’uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali.

<sup>10</sup> Ceg., 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion e a*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, punto 246.

<sup>11</sup> L’articolo 18 recita che: Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità.

<sup>12</sup> L’articolo 21 par. 2 della Carta recita che: Nell’ambito d’applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.

dell'Unione funzioni in modo armonico e coerente. Pertanto più che una semplice questione di chi comanda su cosa, si tratta di garantire un equilibrio che permetta all'ordinamento di restare unito e coordinato. L'idea di superiorità normativa, quindi, non è un fine in sé, ma uno strumento utile per mantenere questa coerenza e stabilità all'interno del sistema.

Vale la pena ricordare che, nella sentenza *Costa/ENEL*, la Corte si è concentrata sul fatto che gli atti nazionali contrari al diritto comunitario non possono produrre effetti giuridici. Di conseguenza pur utilizzando frequentemente il termine «preminenza»<sup>13</sup>, la Corte di giustizia ha evitato di interpretare questo principio come una semplice questione di gerarchia tra norme. Piuttosto, ha sempre messo in evidenza l'esigenza che le disposizioni del diritto dell'Unione mantengano piena efficacia all'interno degli ordinamenti degli Stati membri, senza essere ostacolate o svuotate di significato da normative interne contrastanti.

In definitiva, come verrà ulteriormente spiegato nei paragrafi successivi, il primato del diritto dell'Unione opera non solo in un contesto gerarchico, ma all'interno di un insieme complesso di regole ed eccezioni, evidenziando una dinamica operativa che supera la semplice applicazione di una rigida gerarchia.

Si può affermare in tal senso che la visione dualistica espressa dalla Corte Costituzionale italiana, secondo cui gli Stati membri cedono parte della loro sovranità in settori specifici, sia pienamente compatibile con il principio del primato<sup>14</sup>. In questo contesto, il ritiro della sovranità da parte degli Stati apre la strada all'adozione di norme vincolanti a livello dell'Unione Europea. Questo processo inizia già con la ratifica dei Trattati istitutivi e si consolida con l'adozione del diritto secondario da parte delle istituzioni europee, seguendo le procedure previste dagli stessi Trattati.

<sup>13</sup> V. ad esempio *Ceg.*, 24 giugno 2019, *Popławski*, C-573/17, punto 53; *Ceg.*, 2 marzo 2021, *A.B. e a.*, C-824/18, punto 156; nonché, *Ceg.*, 6 ottobre 2021, *W.Ż.*, C-487/19, punto 156.

<sup>14</sup> La visione dualistica nel diritto italiano fa riferimento a una concezione dei rapporti tra l'ordinamento interno (cioè quello dello Stato italiano) e l'ordinamento internazionale (e, in particolare, dell'Unione Europea) come due sistemi distinti e autonomi, ciascuno con le proprie fonti e norme. Nel caso dell'Unione Europea, la Corte Costituzionale italiana ha adottato un approccio dualistico particolare: riconosce che l'Italia ha volontariamente trasferito porzioni della propria sovranità in alcuni settori (ai sensi dell'art. 11 della Costituzione), ma sottolinea che questo trasferimento è limitato e condizionato.

È importante evidenziare dunque che, all'interno dell'assetto dell'Unione Europea, la rinuncia alla sovranità possiede una valenza strutturale. Infatti, come stabilito dalla sentenza *Costa/ENEL*, tale rinuncia può essere considerata definitiva e non ammette quindi eccezioni unilaterali. In pratica, gli Stati membri decidono se ratificare i Trattati istitutivi e di conseguenza partecipano attivamente, tramite i rappresentanti dei loro governi nel Consiglio dell'Unione e dei parlamentari nazionali nel Parlamento europeo, all'adozione degli atti legislativi europei. Una volta che questi atti sono stati approvati, gli Stati hanno a disposizione soltanto la possibilità di richiederne la modifica, l'annullamento o l'invalidità, sempre nel rispetto delle procedure stabilite dai trattati. In alternativa, sempre nell'ottica del "pacchetto completo", essi possono optare per l'uscita dall'Unione<sup>15</sup>.

In sostanza il principio del primato, così come affermato dalla Corte di Giustizia, ha permesso di consolidare l'autonomia del diritto dell'Unione, rendendolo un ordinamento autonomo e vincolante. Questa indipendenza, strettamente legata al principio del primato, va ben oltre una semplice questione di gerarchia. Nella sentenza *Achmea*<sup>16</sup> la Corte ha spiegato che «l'autonomia del diritto dell'Unione, sia in relazione alle leggi nazionali degli Stati membri sia al diritto internazionale, trova giustificazione nelle caratteristiche intrinseche dell'Unione, compresa la sua struttura costituzionale e la natura peculiare del suo ordinamento».

Il diritto dell'Unione, infatti, si configura come una fonte autonoma che deriva direttamente dai Trattati, assumendo un ruolo prevalente rispetto alle norme nazionali. Molte delle sue disposizioni hanno un'efficacia diretta, applicandosi sia ai cittadini che agli Stati membri. Tale peculiarità ha determinato la formazione di una struttura articolata di principi, norme e rapporti giuridici, instaurando un legame reciproco tra l'Unione e gli Stati membri, nonché interconnessioni tra gli stessi Stati.

<sup>15</sup> L'articolo 50 del Trattato sull'Unione europea prevede un meccanismo di recesso volontario e unilaterale di un paese dall'Unione europea. Uno Stato membro dell'Unione che desidera recedere deve notificare la sua intenzione al Consiglio europeo. Il Consiglio europeo è quindi tenuto a fornire orientamenti per la conclusione di un accordo che stabilisca le modalità di recesso di tale Paese.

<sup>16</sup> Si v. *Ceg.*, 6 marzo 2018, *Achmea*, C-284/16, punto 33; V. nello stesso senso *Ceg.*, 2 settembre 2021, *Repubblica di Moldova*, C-741/19, punto 43. V. anche *Ceg.* parere 18 dicembre 2014, 2/13, punti 166 e 167; *Ceg.*, 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, C-621/18, punto 45; nonché parere 30 aprile 2019, 1/17, punto 109.

Va sottolineato che l'autonomia del diritto dell'Unione non equivale a un'attribuzione originaria o a una forma di sovranità autonoma, poiché il principio di attribuzione continua a costituire la base fondamentale dell'ordinamento, come stabilito dai Trattati. Piuttosto, l'autonomia si esprime nella capacità dell'ordinamento di essere *self-contained*, ossia di produrre norme in modo indipendente e di modificarle esclusivamente tramite procedure interne. Al contempo, questo ordinamento è in grado di difendere i propri confini, respingendo norme contrastanti, sia dal diritto internazionale sia da quello nazionale degli Stati membri<sup>17</sup>.

In conclusione l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione non significa che esso sia completamente isolato dai valori e dai principi che provengono da altre fonti. In realtà, questo ordinamento tende ad integrarsi con tali valori, riconoscendone alcuni come eccezioni alle regole comuni quando le circostanze lo richiedono. Questo processo di integrazione è costantemente affidato alla Corte di Giustizia, che dialoga con le Corti nazionali per armonizzare l'interpretazione del diritto. Come evidenziato nel parere 2/13, «i Trattati hanno creato un sistema giurisdizionale che assicura la coerenza e l'unità nell'interpretazione del diritto dell'Unione, preservandone le caratteristiche specifiche e l'autonomia»<sup>18</sup>.

Dunque l'ordinamento europeo, fondato sui principi dell'autonomia e del primato, non si configura come una pretesa di supremazia gerarchica rispetto agli ordinamenti nazionali, ma piuttosto come un sistema che rifiuta di essere subordinato ad essi esclusivamente riguardo al proprio ambito di applicazione che viene unicamente definito dai Trattati e dagli atti legislativi adottati dall'Unione, che sono frutto della volontà degli Stati membri.

3. – Negli anni successivi, la CGUE ha continuato a rafforzare il principio del primato attraverso diverse sentenze. Nei casi come *Simmmenthal* (1978)<sup>19</sup> e *Factortame* (1990)<sup>20</sup>, la Corte ha ribadito l'obbligo per i giudici nazionali di disapplicare le norme nazionali in caso di incompatibilità con il diritto

<sup>17</sup> Si v. Ceg., 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, C-402/05 P e C-415/05 P. Per interessanti considerazioni sul ruolo che i valori dell'Unione possono avere sul piano internazionale v. K. Lenaerts, J.A. Gutierrez-Fons, *Epilogue. High Hopes: Autonomy and the Identity of the EU*, in *EL*, 2023, 1495 ss.

<sup>18</sup> Parere 2/13, sopra citato, punto 174.

<sup>19</sup> Ceg., 9 marzo 1978, *Simmmenthal*, C-106/77.

<sup>20</sup> Ceg., 22 marzo 1990, *Factortame*, C-213/89.

dell'Unione. Queste pronunce hanno confermato l'importanza del dialogo tra giurisdizioni nazionali ed europee, rendendo evidente che i giudici nazionali hanno un ruolo fondamentale nell'applicazione del diritto europeo.

La giurisprudenza tradizionale della Corte evidenzia inoltre che il principio del primato del diritto dell'Unione si attua in maniera completa solo quando le norme europee possiedono la qualità della diretta efficacia. In altre parole, affinché una norma europea possa escludere l'applicazione di una norma nazionale in contrasto, essa deve essere caratterizzata da chiarezza, precisione e incondizionalità. Ciò significa che solo quelle disposizioni che rispondono a tali requisiti possono incidere in maniera radicale sul sistema giuridico nazionale, rendendo impossibile l'applicazione di norme nazionali conflittuali.

È, inoltre, rilevante il fatto che la Corte ha esteso tale principio anche a sistemi normativi complessi: non si tratta necessariamente di singoli articoli, ma anche di interi corpus normativi che, presi nel loro insieme, evidenziano le medesime qualità – chiarezza, precisione e incondizionalità – e pertanto possono produrre l'effetto integrale del primato. Quindi, la piena efficacia del primato non dipende esclusivamente dall'individualità delle disposizioni, ma anche dalla coerenza e completezza dei sistemi normativi nel loro complesso<sup>21</sup>.

Il principio del primato del diritto dell'Unione non è stato esente da critiche che in sostanza si concentrano su due linee principali di dibattito: la tutela dell'identità costituzionale nazionale e il rischio di concentrazione eccessiva del potere interpretativo nelle mani della CGUE.

In merito al primo punto sappiamo che alcune Corti Costituzionali, in particolare in Germania e in Italia, hanno espresso preoccupazioni riguardo alla subordinazione delle norme nazionali a quelle comunitarie, ritenendo che l'imposizione del primato possa erodere il nucleo identitario e sovrano degli ordinamenti costituzionali<sup>22</sup>. Per questi organi infatti, la Costituzione non è solo una raccolta di norme giuridiche, ma l'espressione dei valori fon-

<sup>21</sup> Si v. Ceg., 8 settembre 2015, *Taricco*, C-105/14; Ceg., 5 dicembre 2017, *M.A.S. e M.B.*, C-42/17; Ceg., 5 giugno 2018, *Kolev*, C-612/15.

<sup>22</sup> Le preoccupazioni delle Corti Costituzionali tedesca e italiana sull'identità costituzionale nazionale e il primato del diritto dell'Unione Europea, è discusso in diverse fonti accademiche. Ad esempio, il libro di P. Craig e G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, affronta questi temi, in particolare nel capitolo sulla relazione tra il diritto dell'UE e il diritto nazionale. Gli effetti diretti e il primato del diritto dell'Unione: una correlazione a geometria variabile (di A. Rasi, *Il Diritto dell'Unione Europea*, N. 3, 2018).

damentali e dell'ordinamento politico dello Stato. Di conseguenza, si ritiene che la possibilità per un organo esterno (ossia la CGUE) di disapplicare norme nazionali possa compromettere la capacità di uno Stato di definire autonomamente i limiti e le priorità della propria ordinamento giuridico.

Pertanto le sentenze e le pronunce delle Corti Costituzionali tedesca e italiana hanno spesso evidenziato la necessità di un dialogo costruttivo tra il diritto dell'Unione e le Costituzioni nazionali, affermando che l'integrazione europea debba rispettare le peculiarità e le tradizioni costituzionali di ciascun ordinamento nazionale<sup>23</sup>.

In merito al secondo punto ossia il rischio di oligarchia giuridica, dovuto alla concentrazione del potere interpretativo nella figura della CGUE, le critiche della dottrina si sono basate sul fatto che tale centralizzazione potrebbe ridurre il pluralismo giuridico e limitare il ruolo delle istituzioni nazionali, generando una distanza tra il diritto comunitario e le istanze democratiche locali<sup>24</sup>.

Le stesse in sostanza hanno messo in luce come l'architettura istituzionale dell'Unione Europea, pur promuovendo principi di legalità e integrazione giuridica, presenti significativi margini di deficit democratico. In particolare, si sottolinea come il potere interpretativo esercitato dai giudici dell'UE, sebbene formalmente fondato sul diritto positivo e orientato all'effettività del diritto dell'Unione, non sia soggetto a un controllo democratico diretto, in quanto i membri della Corte non sono eletti dai cittadini, bensì nominati dai governi nazionali<sup>25</sup>.

Questa mancanza di elezione diretta solleva interrogativi circa la trasparenza e la responsabilità democratica dei giudici europei, i quali sono chiamati a interpretare norme di vasta portata e ad incidere, talvolta in maniera profonda, sugli ordinamenti costituzionali degli Stati membri. In tale prospettiva, la Corte non è solo un arbitro neutrale delle controversie, ma un attore giuridico che contribuisce attivamente alla costruzione normativa dell'Unione, intervenendo anche su ambiti sensibili quali la protezione dei diritti fondamentali, la divisione delle competenze e l'identità costituzionale degli Stati.

<sup>23</sup> S. Weatherill, *Law and Values in the European Union*, Oxford, 2022.

<sup>24</sup> Si v. C. Douzinas, *Anomie: On civil and democratic disobedience* in *Critical legal thinking law and the political*, 7 Feb 2011.

<sup>25</sup> In merito si v. P. Craig, G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 7<sup>a</sup> ed., Oxford, 2020. L'autore analizza ampiamente il potere interpretativo esercitato dalla CGUE e la sua legittimità in relazione alla mancanza di un controllo democratico diretto, essendo i giudici nominati dai governi nazionali anziché eletti direttamente dai cittadini.

Il rischio evidenziato dagli studiosi in sostanza consiste nel fatto che decisioni di rilievo politico e sociale vengono prese in un contesto eminentemente giuridico, senza un adeguato coinvolgimento democratico<sup>26</sup>. A ciò si aggiunge il fatto che l'efficacia diretta e il primato del diritto dell'Unione rendono le sentenze della CGUE immediatamente vincolanti, anche in assenza di un dibattito pubblico o parlamentare a livello nazionale.

In questa cornice, il dibattito sul deficit democratico si intreccia con la più ampia riflessione sul ruolo delle Corti in una democrazia costituzionale plurilivello, e sulla necessità di trovare un equilibrio tra integrazione sovranazionale e rispetto delle procedure democratiche.

Alcuni studiosi hanno proposto di rafforzare i canali di *accountability* della CGUE, mentre altri, hanno auspicato una maggiore partecipazione dei cittadini e delle istituzioni democratiche nella definizione degli orientamenti giuridici e normativi dell'Unione<sup>27</sup>. Questa dottrina evidenzia la necessità di rafforzare i meccanismi di responsabilità democratica nell'UE, sia attraverso controlli pre-legislativi nazionali che mediante una maggiore partecipazione dei cittadini e delle istituzioni democratiche nella definizione delle politiche e delle normative dell'Unione<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Si v. K. McAuliffe, *The Transformation of the European Court of Justice: Judicialisation and its Implications for the Legitimacy of EU Law*, in *European Journal of International Law*, 2006, 17(1), 25–45.

<sup>27</sup> Diversi studiosi hanno affrontato il tema del deficit democratico nell'Unione Europea, proponendo soluzioni per rafforzare la responsabilità democratica delle sue istituzioni. Ad esempio, Ö. Ülgen, *Strengthening European Union Democratic Accountability Through National and Treaty-Based Pre-Legislative Controls* in *German Law Journal*, 2015, suggerisce che una combinazione di processi legislativi nazionali e meccanismi basati sui trattati dell'UE possa migliorare la responsabilità democratica delle decisioni sovranazionali. Ülgen sostiene che controlli pre-legislativi da parte dei parlamenti nazionali, come l'approvazione parlamentare e i referendum, siano essenziali per incorporare il diritto dell'UE a livello nazionale e per rafforzare la responsabilità democratica.

<sup>28</sup> Contributi che hanno esaminato in profondità il rischio che il primato del diritto dell'Unione, concentrando il potere interpretativo nelle mani della Corte di Giustizia, possa portare a una sorta di oligarchia giuridica e a un deficit democratico ve ne sono molti. In questo ambito, spiccano alcuni studi, tra cui: *Language and Law in the European Union*: K. McAuliffe, *The Multilingual Jurisprudence of the ECJ*, in *The Oxford Handbook of Language and Law*, Oxford: Oxford University Press, 2013, che nel suo articolo si sofferma sull'importanza di un dialogo interistituzionale e di strumenti di *accountability* per evitare che il predominio del diritto comunitario si traduca in un allontanamento dai principi democratici tradizionali, sottolineando il ruolo critico della supervisione giudiziaria nel mantenere l'equilibrio tra poteri.

4. – La situazione descritta si riferisce a un caso avvenuto nel 2017 in Romania coinvolgente MG, un caposquadra elettricista dipendente dell'azienda *Energotehnica*, responsabile per l'organizzazione e la sicurezza sul lavoro.

Dopo un incidente mortale avvenuto durante un intervento su un impianto elettrico, sono stati avviati due procedimenti distinti: uno amministrativo dell'Ispettorato del Lavoro contro l'*Energotehnica* e uno penale contro MG per violazione delle norme di salute e sicurezza sul lavoro e per omicidio colposo.

Al termine del procedimento amministrativo, il giudice ha stabilito con una sentenza definitiva che l'intervento non poteva essere qualificato come «infortunio sul lavoro», portando di conseguenza all'annullamento delle sanzioni comminate all'azienda. A questa sentenza si aggiunse inoltre una costante interpretazione della Corte Costituzionale rumena, secondo la quale le sentenze definitive di organi giurisdizionali non penali su questioni preliminari in un procedimento penale hanno autorità di cosa giudicata per il giudice penale, e quindi la qualificazione dell'intervento come «infortunio sul lavoro» o meno rientrava in queste questioni<sup>29</sup>.

Ora, la questione centrale per il giudice del rinvio riguardava in sostanza l'autorità di cosa giudicata. In base alla legislazione rumena e alla giurisprudenza della Corte Costituzionale di quello Stato infatti, la decisione dell'autorità amministrativa ha effetto vincolante sul tribunale penale. Di conseguenza, non può individuare quell'evento come infortunio sul lavoro, cosa che inciderebbe differenzialmente sulla responsabilità penale e civile di MG e dell'*Energotehnica*.

Tali questioni in sostanza dovevano essere chiarite prima di poter stabilire

<sup>29</sup> Decisione n. 21/2002 della Corte Costituzionale della Romania. In questa decisione la Corte ha stabilito che le sentenze definitive emesse da organi giurisdizionali non penali su questioni preliminari, all'interno di procedimenti penali, assumono l'effetto di cosa giudicata nei confronti del giudice penale. Decisione n. 34/2005 della Corte Costituzionale della Romania. Con questa decisione la Corte ha ribadito che la qualificazione dell'intervento in esame – in questo caso come “infortunio sul lavoro” – rientra nella categoria delle questioni preliminari la cui decisione, essendo definitiva, vincola il giudice penale nell'interpretazione e applicazione del diritto. Questi riferimenti evidenziano come la prassi della Corte Costituzionale rumena abbia sistematicamente riconosciuto l'effetto vincolante delle decisioni definitive su questioni preliminari, integrando così il principio di cosa giudicata nel contesto dei procedimenti penali.

la responsabilità penale o civile, secondo quanto stabilito dall'articolo 52 del Codice di Procedura Penale rumeno. Proprio per questo motivo la Corte di Appello di Braşov ha deciso di rimandare la questione alla CGUE.

La questione principale riguardava dunque se i principi di protezione dei lavoratori e di responsabilità del datore di lavoro, sanciti dalla direttiva 89/391/CEE, potessero essere influenzati da una normativa nazionale che limita la possibilità dei giudici penali di rivedere decisioni amministrative in questo contesto. In sostanza ci si chiede se la direttiva 89/391/CEE si oppone a una normativa nazionale che impedisce al giudice penale di valutare se l'intervento possa essere considerato un «infortunio sul lavoro», escludendo così l'applicazione di sanzioni penali o civili nei confronti del caposquadra e del datore di lavoro. Se così fosse, infatti si porrebbe in discussione il primato del diritto dell'Unione rispetto alla normativa nazionale.

5. – La sentenza del 26 settembre 2024 si colloca all'interno di un contesto normativo che è fortemente influenzato dal diritto dell'Unione Europea, in particolare dalla direttiva 89/391/CEE, relativa alla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori. Questa direttiva stabilisce obblighi generali per gli Stati membri riguardanti la protezione dei lavoratori attraverso la promozione della prevenzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro.

Proprio in quest'ottica il decimo considerando della direttiva 89/391/CEE sottolinea la persistenza di un problema rilevante: l'alto numero di infortuni sul lavoro e di malattie professionali. Questo dato evidenzia l'importanza non solo di introdurre misure preventive, ma anche di rafforzare e migliorare quelle esistenti, al fine di garantire una tutela effettiva della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Passando al testo della direttiva, l'articolo 1, nei suoi primi due paragrafi, chiarisce l'obiettivo principale del documento, ovvero mettere in atto misure che possano incrementare la sicurezza e la salute dei lavoratori durante lo svolgimento delle loro mansioni<sup>30</sup>. A questo scopo, la direttiva racchiude al-

<sup>30</sup> L'articolo 1 della direttiva al par. 1. recita: la presente direttiva ha lo scopo di attuare misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro. Al par. 2. Recita: a tal fine, essa comprende principi generali relativi alla prevenzione dei rischi professionali e alla protezione della sicurezza e della salute, all'eliminazione dei fattori di rischio e di incidente, all'informazione, alla consultazione, alla partecipazione equilibrata conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali, alla formazione dei lavoratori e dei loro rappresen-

cuni principi fondamentali, come la prevenzione dei rischi professionali e il rafforzamento della protezione della sicurezza e della salute. Inoltre, si occupa di come eliminare i fattori di rischio e gli incidenti sul lavoro, offrendo anche linee guida per l'informazione e la partecipazione attiva dei lavoratori, in base alle leggi e consuetudini nazionali, oltre ad assicurare che lavoratori e loro rappresentanti ricevano una formazione adeguata<sup>31</sup>.

In modo simile, l'articolo 4, paragrafo 1, stabilisce che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché datori di lavoro, lavoratori e rappresentanti dei lavoratori siano soggetti alle leggi necessarie per fare in modo che la direttiva venga attuata correttamente<sup>32</sup>.

Infine, l'articolo 5, intitolato "Disposizioni generali", afferma in un paragrafo che i datori di lavoro hanno l'obbligo di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti del loro lavoro<sup>33</sup>. Questo sottolinea l'importanza di una responsabilità chiara e definita per i datori di lavoro, affinché possano creare un ambiente di lavoro sicuro e salubre per tutti.

Oltre alla direttiva il contesto normativo europeo riguarda anche la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, in particolare l'articolo 47, che garantisce il diritto a un ricorso effettivo davanti a un giudice. Questo diritto è in sostanza strettamente collegato alla direttiva 89/391/CEE, poiché implica che i lavoratori devono avere la possibilità di contestare in modo efficace le decisioni che riguardano la loro sicurezza e la loro salute sul lavoro.

Altro contesto rilevante ai fini della decisione della Corte è quello Rumeno, ossia il ruolo della Corte Costituzionale e la normativa esistente in quel Paese sulla sicurezza e salute sul lavoro.

tanti, nonché direttive generali per l'attuazione dei principi generali precitati.

<sup>31</sup> La direttiva 89/391/CEE prevede tali obblighi in diversi articoli. In particolare l'Articolo 6: stabilisce l'obbligo per il datore di lavoro di adottare le misure necessarie per eliminare o ridurre i fattori di rischio e prevenire gli infortuni, in linea con le tecniche più aggiornate; Articolo 8: contiene le disposizioni relative alla consultazione e alla partecipazione attiva dei lavoratori, integrando le specificità previste dalle leggi e consuetudini nazionali; Articolo 10: prevede l'obbligo di informare e formare adeguatamente i lavoratori e i loro rappresentanti, affinché possano svolgere in maniera consapevole il loro ruolo nella prevenzione dei rischi.

<sup>32</sup> L'Articolo 4 della direttiva recita: Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per garantire che i datori di lavoro, i lavoratori e i rappresentanti dei lavoratori siano sottoposti alle disposizioni giuridiche necessarie per l'attuazione della presente direttiva.

<sup>33</sup> L'Articolo 5 della direttiva recita: 1. Il datore di lavoro è obbligato a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro.

Emerge dagli atti come la Costituzione della Romania garantisca in maniera concreta i diritti fondamentali e le libertà individuali, con particolare riguardo a quelli relativi alla tutela dei lavoratori. In quest'ottica la Corte Costituzionale (*Curtea Constituțională*) è dunque l'organo incaricato di verificare che le leggi approvate dal Parlamento siano compatibili o meno con la Costituzione. Tuttavia, poiché le sue decisioni fanno parte dell'ordinamento giuridico interno, può accadere che esse entrino in conflitto con le norme del diritto dell'Unione Europea.

La sentenza oggetto di analisi evidenzia proprio questo tipo di tensione: da un lato vi sono le interpretazioni fornite dalla Corte Costituzionale nazionale, dall'altro quelle della CGUE, soprattutto in merito alla possibilità per i giudici comuni di disapplicare una decisione della Corte Costituzionale qualora questa risulti in contrasto con il diritto dell'Unione.

Un'ulteriore norma da tenere in considerazione è la legge rumena n. 319 del 2006 che regola la materia della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro. Essa nello specifico attua a livello nazionale le direttive europee emanate in questo ambito.

Tuttavia capita sovente nella prassi di ciascuno Stato di profonde divergenze tra l'applicazione della normativa nazionale e gli obblighi derivanti dal diritto europeo. In particolare, nel caso analizzato, la giurisprudenza rumena ha fatto valere l'autorità di cosa giudicata per impedire la piena attuazione delle norme europee. Questo ha generato un ostacolo significativo al primato del diritto dell'Unione, sollevando dubbi sulla possibilità per i giudici nazionali di garantire in sostanza una tutela effettiva dei diritti sanciti a livello europeo.

6. – La CGUE dopo una lunga analisi della questione preliminare ha definitivamente stabilito che, se una norma nazionale impedisce di riconoscere un evento come "infortunio sul lavoro" e non garantisce nello stesso tempo un'adeguata audizione delle parti civili coinvolte, essa viola i principi di effettività e tutela giurisdizionale stabiliti dall'Unione, in particolare nell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Tra le motivazioni alla base di questa conclusione, uno degli aspetti principali riguarda proprio l'analisi effettuata dalla CGUE dell'autorità della cosa giudicata.

La Corte in sostanza esamina se una decisione di una Corte amministrativa, che qualifica o meno un evento come "infortunio sul lavoro", possa vinco-

lare effettivamente un giudice penale in un procedimento penale, in particolare quando tale vincolo impedisce ai familiari della vittima di essere ascoltati.

Il giudice nazionale in questo caso si trovava in una situazione complessa, in quanto vincolato dalle precedenti decisioni della Corte amministrativa e Costituzionale, ma al contempo consapevole degli obblighi imposti dal diritto europeo, che richiedeva il rispetto del giusto processo e la tutela dei diritti dei lavoratori.

Dal canto suo il governo rumeno sosteneva che le domande pregiudiziali sollevate fossero irricevibili, insinuando che il giudice non fosse competente a valutare questioni relative alla responsabilità penale in concomitanza con le direttive europee.

Questa posizione non è stata accettata dalla CGUE, la quale in forza della sua costante giurisprudenza ha chiarito come un giudice nazionale debba garantire la conformità della normativa nazionale con i diritti garantiti dall'Unione, disapplicando eventualmente ogni norma interna contraria, anche in presenza di decisioni della Corte Costituzionale

Nel pronunciarsi sul caso in esame, la CGUE articola il proprio ragionamento giuridico richiamando una serie di principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione.

Innanzitutto essa ribadisce il principio cardine del primato del diritto dell'Unione, secondo cui le norme europee prevalgono su quelle nazionali in caso di conflitto. Tale principio come detto poc'anzi impone ai giudici nazionali – incluse le Corti Costituzionali<sup>34</sup> – l'obbligo di disapplicare qualsiasi disposizione interna che risulti incompatibile con il diritto dell'Unione, a prescindere dalla sua posizione nella gerarchia delle fonti interne.

In secondo luogo la Corte esamina la direttiva 89/391/CEE, la quale stabilisce obblighi generali in capo agli Stati membri volti a garantire la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori. In tale prospettiva, viene sottolineato che l'adempimento degli obblighi previsti da questa direttiva deve comprendere anche l'effettiva possibilità, per i lavoratori, vittime di infortuni o malattie professionali, di accedere a un rimedio giurisdizionale efficace<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Si v. Ceg., 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70: La Corte ha sancito che il diritto dell'Unione non può essere subordinato alle leggi costituzionali nazionali, stabilendo la supremazia del diritto europeo.

<sup>35</sup> Si v. Ceg., 2 agosto 1993, *Marshall*, C-271/91: La Corte ha dichiarato che le direttive dell'Unione Europea, come la 89/391/CEE, devono essere applicate in maniera efficace dagli

La Corte esamina in terzo luogo anche la questione dell'autorità di cosa giudicata. Essa infatti a tal proposito osserva che l'opposizione tra la forza vincolante delle decisioni giudiziarie passate e l'obbligo di assicurare la piena efficacia del diritto dell'Unione non può risolversi a detrimento dei diritti garantiti dall'ordinamento europeo<sup>36</sup>. In particolare, la preclusione derivante dall'autorità di cosa giudicata non può ostacolare il diritto dei lavoratori a un ricorso effettivo, come sancito non solo dalla direttiva, ma anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che riconosce e tutela il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva (art. 47).

In sostanza per risolvere la diatriba la Corte si concentra sul diritto a una tutela giurisdizionale efficace ossia sulla protezione garantita dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. La CGUE a tal proposito sottolinea come la normativa nazionale che ostacola la partecipazione dei familiari delle vittime a procedimenti giuridici sul riconoscimento degli infortuni sul lavoro contravviene a questo principio e, conseguentemente, al diritto dell'Unione.

La Corte affronta infine anche le implicazioni pratiche della sua decisione, evidenziando che se i giudici nazionali non possono disapplicare le decisioni della Corte Costituzionale, a causa di timori di procedimenti disciplinari, ciò comporterebbe una violazione diretta del diritto dell'Unione. Pertanto in quest'ottica i giudici nazionali hanno il diritto (e l'obbligo) di non applicare tali decisioni se queste violano i diritti conferiti dalla normativa europea.

In sostanza la CGUE giunge alla sua conclusione attraverso un'analisi sistematica dei fondamentali principi giuridici europei, rilevando le incon-

Stati membri, e le persone interessate devono poter far valere i diritti derivanti da tali direttive davanti ai tribunali nazionali. Ceg., 25 giugno 2009, *SIAC Construction*, C-430/07: La Corte ha affermato che le misure adottate per la protezione della salute e della sicurezza sul lavoro devono essere effettivamente applicabili e che le vittime di infortuni sul lavoro devono poter accedere a rimedi giuridici efficaci.

<sup>36</sup> Si v. Ceg., 28 marzo 2000, *Krombach*, C-7/98. Qui la Corte ha trattato il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, stabilendo che la tutela giurisdizionale deve essere effettiva, anche in presenza di decisioni nazionali passate. Ceg., 13 gennaio 2004, *Kühme & Heitz*, C-453/00. Qui la Corte ha ribadito che l'autorità di cosa giudicata non può impedire che una corte nazionale disapplichino una normativa nazionale contraria al diritto dell'Unione, in quanto ciò violerebbe il diritto degli individui ad accedere alla giustizia. Ceg., 18 marzo 1987, *Debauve*, C-286/86. Qui la Corte ha affermato che la cosa giudicata non può pregiudicare l'efficacia del diritto dell'Unione, qualora ciò comportasse la violazione dei diritti derivanti dal diritto europeo.

gruenze tra il diritto nazionale e le norme europee, in particolare riguardo alla sicurezza e ai diritti dei lavoratori. Essa chiarisce che le autorità nazionali devono rispettare il primato del diritto dell'Unione e garantire che i diritti dei cittadini europei siano pienamente tutelati, orchestrando una sintesi tra le norme nazionali e quelle europee per il bene comune.

7. – La differenza di visione tra le conclusioni dell'Avvocato Generale e la sentenza della Corte è significativa in quanto riflette approcci distinti riguardo all'interazione tra i procedimenti amministrativi e penali, specialmente nei casi di infortuni sul lavoro.

In primo luogo, l'Avvocato Generale tende a enfatizzare con maggiore forza la protezione dei diritti delle vittime e il loro diritto a un processo giusto. Sostiene che le parti civili, come i familiari delle vittime di infortuni sul lavoro, devono avere un accesso effettivo alla giustizia e anche la possibilità di presentare le loro prove in ogni fase del procedimento, sia in ambito amministrativo che penale<sup>37</sup>. In questo punto si evidenzia dunque chiaramente l'importanza di consentire alle parti civili di avere un ruolo attivo sia nel procedimento amministrativo che in quello penale, al fine di garantire una giusta tutela dei loro diritti e l'effettività del loro accesso alla giustizia.

In questo senso infatti, l'Avvocato Generale è molto chiaro nel sostenere che una decisione amministrativa che esclude l'infortunio come tale non dovrebbe impedire al giudice penale di rivedere la questione, specialmente se le parti civili non hanno potuto partecipare alla fase amministrativa. Questo approccio non solo sottolinea l'importanza della giustizia sostanziale, ma anche la necessità di garantire che nessun diritto venga sacrificato a favore del procedimento amministrativo<sup>38</sup>.

D'altra parte, la Corte appare più equilibrata nel suo approccio. Essa infatti riconosce l'autorità delle decisioni amministrative, affermando che è le-

<sup>37</sup> Punto 52 delle conclusioni dell'Avvocato Generale Athanasios Rantos presentate l'11 aprile 2024.

<sup>38</sup> In aggiunta, nel punto 6 delle conclusioni si fa riferimento alla necessità di garantire che "il diritto dell'Unione non osta a una normativa ai sensi della quale un giudice amministrativo può decidere in via definitiva che un evento non costituisce un infortunio sul lavoro", suggerendo implicitamente che ci deve essere sempre la possibilità per il giudice penale di riesaminare la questione in modo equo, a prescindere dalle decisioni amministrative, specialmente quando i diritti delle parti civili non sono stati adeguatamente tutelati.

gittimo che un giudice amministrativo determini che un evento non costituisce un infortunio sul lavoro, e che questa decisione abbia effetti che si ripercuotano nel successivo procedimento penale<sup>39</sup>. Tuttavia, la Corte insiste anche sul rispetto del principio di effettività, il che significa che, se le parti civili non hanno potuto presentare le loro prove al giudice amministrativo, devono comunque avere la possibilità di farlo in sede penale. Di conseguenza la Corte accetta la validità delle sentenze amministrative, ma solo a condizione che sia garantita una giusta tutela dei diritti delle parti coinvolte<sup>40</sup>.

In sostanza la questione sollevata mette in luce una tensione intrinseca tra il rispetto delle procedure amministrative e la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui coinvolti. Da una parte, l'approccio dell'Avvocato Generale evidenzia come il sistema debba essere riformulato per garantire non solo un'efficace applicazione delle norme, ma anche una reale partecipazione e protezione delle vittime, affinché il processo non diventi un mero formalismo burocratico. Dall'altra parte, la Corte sottolinea la necessità di riconoscere la validità ed efficacia delle deliberazioni amministrative, pur mantenendo uno sguardo critico sulla possibile elusione dei diritti civili, per evitare che l'efficienza procedurale comprometta l'equità sostanziale.

<sup>39</sup> La Corte esprime quest'approccio equilibrato riguardo all'autorità delle decisioni amministrative in particolare nei seguenti passaggi:

Nel paragrafo 54, la Corte conclude affermando che "la direttiva 89/391 deve essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale ai sensi della quale un giudice amministrativo può decidere, con sentenza definitiva avente autorità di cosa giudicata dinanzi al giudice penale, che un evento non costituisce un «infortunio sul lavoro»". Questa affermazione evidenzia la legittimità del ruolo del giudice amministrativo nel determinare la qualificazione di un evento come infortunio sul lavoro e riconosce che tale decisione può avere effetti sul successivo procedimento penale.

Inoltre, nel paragrafo 49, si sottolinea che "una siffatta disposizione non è contraria al diritto dell'Unione in quanto consente di evitare l'adozione di decisioni contraddittorie che potrebbero compromettere la certezza del diritto," indicando che il riconoscimento della decisione amministrativa aiuta a mantenere la coerenza giuridica e si integra bene con i principi del diritto dell'Unione.

Questi passaggi mostrano chiaramente come la Corte stabilisca un equilibrio tra il rispetto dell'autorità delle decisioni amministrative e la necessità di garantire che tale autorità non comprometta i diritti delle parti coinvolte, mantenendo aperta la possibilità di revisione da parte del giudice penale, se necessario.

<sup>40</sup> Nel paragrafo 10 della sentenza la Corte allude a questa problematica affermando che, qualora le parti civili siano state private della possibilità di presentare prove, la decisione del giudice amministrativo non dovrebbe avere autorità di cosa giudicata nel contesto penale.

Le conclusioni che ne derivano invitano pertanto a un bilanciamento accurato: da un lato, si deve perseguire una strada che rafforzi il ruolo attivo delle vittime e ne garantisca l'accesso a un giusto contraddittorio, dall'altro, è essenziale che tale impegno non si traduca in una eccessiva rigidità che penalizzi la capacità amministrativa di prendere decisioni rapide ed efficaci.

In un contesto di giustizia integrata dunque, è fondamentale che le normative amministrative siano disegnate in maniera tale da integrare, e non escludere, i diritti individuali, garantendo che il sistema giudiziario rimanga uno strumento di equità e tutela.

Questo scenario evidenzia dunque l'urgenza nonostante tutto di un dialogo costruttivo tra le istituzioni, volto a creare un quadro normativo che non solo rispetti i dettami della legalità amministrativa, ma che sappia altresì rispondere alle istanze di protezione e partecipazione delle parti civili, affinché il processo diventi un vero strumento di giustizia sociale. In sostanza, l'equilibrio tra efficienza e tutela dei diritti rappresenta una sfida strategica, la cui soluzione potrebbe contribuire a rafforzare la fiducia dei cittadini nell'operato delle istituzioni e nel sistema giuridico nel suo complesso.

8. – Le dinamiche esposte rivelano in sostanza una complessità notevole nella gestione degli incidenti sul lavoro, dovuta alla separazione formale tra procedimenti amministrativi e penali.

Personalmente, ritengo che il procedimento amministrativo rappresenti uno strumento essenziale per garantire la prevenzione e la tutela della salute e sicurezza sul lavoro, puntando a stabilire in maniera chiara le responsabilità e a introdurre misure correttive tempestive. La decisione di un giudice amministrativo, in questo senso, funziona da baluardo per la tutela collettiva, contribuendo a formare un quadro normativo che incentiva il rispetto delle regole da parte dei datori di lavoro.

Tuttavia, questa struttura interconnessa porta con sé alcune criticità, soprattutto quando si tratta di procedimenti penali. Infatti la necessità di tutelare il diritto all'istruttoria e alla difesa delle parti civili in sede penale, come previsto dalla direttiva 89/391/CEE, evidenzia il rischio che una decisione amministrativa definitiva possa limitare la possibilità di approfondire aspetti essenziali del caso in un contesto penale. In altre parole, il vincolo imposto dalla decisione amministrativa (cosa giudicata) potrebbe impedire un esame

più completo degli elementi di responsabilità penale, soprattutto nei casi in cui il comportamento doloso o colposo possa avere conseguenze molto diverse rispetto alle sole implicazioni sanzionatorie amministrative.

Questa tensione solleva questioni fondamentali: da un lato, vi è l'esigenza di garantire efficienza e certezza nei procedimenti amministrativi, dall'altro quella di assicurare un giusto processo penale che non precluda alle parti civili il diritto di presentare ulteriori prove e argomentazioni<sup>41</sup>. Ritengo che un possibile approccio equilibrato debba prevedere meccanismi che consentano una certa flessibilità nell'utilizzo delle decisioni amministrative all'interno dei procedimenti penali, magari attraverso un riesame parziale o una valutazione integrativa degli elementi di fatto, senza compromettere la certezza del diritto.

In conclusione, è fondamentale che il sistema giuridico europeo trovi un equilibrio che permetta di conciliare l'efficacia delle deliberazioni amministrative con la necessità di un'adeguata tutela dei diritti individuali in sede penale. Un dialogo costante tra le diverse giurisdizioni e un'eventuale riforma normativa potrebbero contribuire a eliminare le criticità attuali, garantendo che la giustizia, sia in ambito amministrativo che penale, risulti pienamente accessibile e rispondente alle esigenze di tutela sia collettiva che individuale.

9. – Il principio del primato del diritto dell'Unione europea costituisce una componente essenziale del sistema giuridico europeo, promuovendo coesione e uniformità delle norme. Tuttavia, la sua applicazione continua a suscitare interrogativi complessi sulle dinamiche di potere tra le Corti nazionali e la

<sup>41</sup> Alcuni esempi di sentenze che hanno affrontato il tema dell'interconnessione tra i procedimenti amministrativi e penali in materia di incidenti sul lavoro:

Cass., s.p., 17-12-2009, n. 29570; In questa pronuncia la Corte ha chiarito come la decisione definitiva in sede amministrativa, avente effetto di cosa giudicata, possa costituire un elemento vincolante per il successivo procedimento penale, soprattutto in relazione alla qualificazione dell'evento come infortunio sul lavoro.

Cass. S.p., 15-10-2014, n. 19488; Tale decisione ha esaminato il ruolo integrativo della decisione amministrativa nel procedimento penale, sottolineando come il vincolo derivante dalla pronuncia amministrativa possa limitare l'autonomia del giudice penale nel riesaminare la stessa questione, pur riconoscendo il diritto delle parti civili di presentare ulteriori elementi probatori.

Cons. Stato, Sezione V, 12-3-2013, n. 4033; Pur trattandosi di una pronuncia di natura amministrativa, questo orientamento giurisprudenziale ha contribuito a delineare il confine tra le competenze dell'amministrazione e quelle del giudizio penale in tema di responsabilità per infortuni sul lavoro, evidenziando la necessità di una coerenza interpretativa tra i due ambiti.

CGUE, nonché sulla salvaguardia dei diritti fondamentali e dell'identità costituzionale dei singoli Stati membri. Questo continuo dialogo e tensione tra diritto europeo e diritto nazionale è destinato a definire il futuro dell'integrazione europea e il modello di *governance* giuridica nell'Unione.

In sintesi, il caso romeno rappresenta un chiaro esempio delle complessità giuridiche connesse alla supremazia del diritto europeo, evidenziando come le decisioni della CGUE continuino a plasmarne l'interpretazione. La supremazia (o primato) del diritto dell'Unione Europea non è solo un principio astratto, ma un elemento vivo e dinamico che sollecita riflessioni profonde sul funzionamento delle giurisprudenze nazionali. È imperativo che i sistemi giuridici nazionali si adattino a questa realtà, garantendo il rispetto dei diritti fondamentali e l'efficacia delle normative europee.

La decisione della Corte mette dunque i giudici nazionali in una posizione delicata. Questi ultimi devono assicurarsi che il diritto nazionale non ostacoli l'effettiva applicazione delle normative europee, soprattutto nel contesto di diritti fondamentali e salute dei lavoratori. La tensione esercitata tra l'autorità delle Corti Costituzionali nazionali e il diritto dell'Unione richiede ai giudici di esercitare una valutazione critica e riformulata dei precedenti normativi nazionali in un'ottica di rispetto delle normative europee.

La necessità di bilanciare il dovuto rispetto per l'autorità nazionale e il precetto di conformità al diritto dell'Unione assume quindi un rilievo preponderante, delineando un ruolo attivo per i giudici nel garantire che i diritti dei cittadini siano tutelati in conformità con gli standard europei.

Oggi, il principio del primato è ben consolidato nel contesto giuridico europeo, fungendo da elemento cruciale per l'integrazione delle legislazioni nazionali nel tessuto giuridico europeo. Tuttavia, la sua applicazione continua a suscitare dibattiti e la necessità di un costante dialogo tra normative nazionali e diritto dell'Unione, evidenziando l'importanza di un equilibrio tra i diversi ordinamenti giuridici.

Il principio del primato in sostanza ha completamente trasformato le relazioni tra diritto nazionale e diritto europeo in vari modi significativi: innanzitutto erodendo in parte la sovranità nazionale. In secondo luogo sviluppando una costante interazione tra Corti. Con il rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE) infatti, i giudici nazionali possono interagire direttamente con la Corte di giustizia per risolvere questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione. Questo mec-

canismo ha generato un dialogo continuo tra le diverse giurisdizioni, ampliando la competenza delle Corti nazionali a nuovi ambiti, come la protezione dei diritti fondamentali e il controllo di legittimità delle normative nazionali.

Infine con il primato come fondamento, il diritto dell'Unione ha superato tradizionali concezioni giuridiche nazionali, espandendo la protezione dei diritti fondamentali. La Corte infatti ha integrato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nella sua giurisprudenza, conferendo priorità alla sua applicazione e creando così un quadro giuridico robusto a protezione dei diritti umani all'interno dell'Unione<sup>42</sup>.

In conclusione questo caso assume una peculiare unicità per diverse ragioni, tutte caratterizzate da un intreccio complesso tra livelli giuridici nazionali e sovranazionali, nonché da implicazioni di natura costituzionale e procedurale.

In primo luogo, si tratta di un esempio emblematico di conflitto diretto tra una decisione della Corte Costituzionale nazionale – che, tramite l'autorità di cosa giudicata, sancisce la validità di norme nazionali – e il principio del primato del diritto dell'Unione Europea. Tale situazione come detto più volte rappresenta un ostacolo sistemico all'effettività del diritto europeo, poiché la norma nazionale “protetta” dalla sentenza costituzionale impedisce ai giudici ordinari di applicare in modo integrale le disposizioni europee.

In secondo luogo, l'impiego dell'autorità di cosa giudicata in questo contesto va ben oltre il mero aspetto procedurale, configurandosi come un mec-

<sup>42</sup> La giurisprudenza della CGUE, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha progressivamente integrato la Carta dei diritti fondamentali come strumento di tutela dei diritti umani all'interno dell'ordinamento dell'Unione. Tale integrazione ha avuto l'effetto di conferire alla Carta un ruolo vincolante, che impone agli Stati membri e agli organi comunitari di conformarsi ai diritti in essa enunciati. Geg, 9 dicembre 2013, *Melloni*, C-399/11: In questa decisione, la Corte ha ribadito che i principi e i diritti garantiti dalla Carta non possono essere derogati da disposizioni nazionali, nemmeno in materia di sicurezza e lotta al terrorismo. La sentenza ha sancito il principio secondo cui, nell'ambito dell'attuazione del diritto comunitario, la protezione dei diritti fondamentali rappresenta un limite imprescindibile all'azione degli Stati membri. Geg., 16 luglio 2020, *Schrems II*, C-311/18: Questa pronuncia ha ulteriormente rafforzato l'applicazione della Carta, soprattutto in relazione alla protezione dei dati personali. La Corte ha esaminato la compatibilità dei meccanismi di trasferimento dei dati verso paesi terzi con le garanzie fondamentali previste dalla Carta, sottolineando l'obbligo degli Stati e delle istituzioni di rispettare rigorosamente tali diritti. Queste sentenze sono esempi emblematici di come la giurisprudenza dell'Unione abbia adottato un approccio che pone al centro la tutela dei diritti fondamentali, garantendo un elevato livello di protezione e rafforzando l'integrazione giuridica europea.

canismo che limita il diritto di accesso a un rimedio giurisdizionale efficace per le parti lese. Ciò risulta particolarmente rilevante alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che garantisce il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

In sintesi, l'unicità del caso risiede nella sua capacità di mettere in luce le tensioni intrinseche tra la protezione della sicurezza giuridica interna e il primato del diritto dell'Unione, evidenziando al contempo le implicazioni pratiche e costituzionali derivanti dall'uso dell'autorità di cosa giudicata come barriera all'accesso a una tutela giurisdizionale effettiva e rappresenta un'opportunità decisiva per chiarire i limiti entro cui le norme nazionali possono interferire con i diritti e le garanzie previsti dal diritto europeo.

*Abstract*

Il presente contributo esamina il principio di supremazia del diritto dell'Unione Europea attraverso l'analisi di un caso emblematico verificatosi in Romania, relativo alla disapplicazione, da parte dei giudici ordinari, di decisioni della Corte costituzionale nazionale in contrasto con la normativa europea in materia di sicurezza sul lavoro. La vicenda solleva questioni di rilevante interesse giuridico riguardo ai limiti dell'autorità giudiziaria nazionale e al rapporto tra l'ordinamento interno e quello sovranazionale. In particolare, viene evidenziata la necessità di un dialogo giurisdizionale costruttivo tra le corti nazionali e la Corte di giustizia dell'Unione Europea, al fine di garantire un'applicazione uniforme ed efficace del diritto europeo. Lo studio sottolinea infine come gli sviluppi giurisprudenziali futuri saranno determinanti per definire un equilibrio sostenibile tra le competenze degli Stati membri e quelle dell'Unione.

This paper explores the principle of supremacy of European Union law through the analysis of a significant case in Romania, where national judges chose to disapply rulings of the national Constitutional Court due to their incompatibility with EU legislation on workplace safety. The case presents key legal questions regarding the limits of national judicial authority and the relationship between domestic and supranational legal systems. It emphasizes the need for constructive judicial dialogue between national courts and the Court of Justice of the European Union to ensure consistent and effective application of EU law. The study concludes that future judicial developments will be crucial in shaping a sustainable balance between the competences of Member States and those of the Union.