

IL PRIMATO DEL DIRITTO EUROPEO E IL SUO IMPATTO SUGLI ORDINAMENTI NAZIONALI

BRUNO BAREL

PROFESSORE DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA NELL'UNIVERSITÀ DI PADOVA

VENEZIA, 17 FEBBRAIO 2020

Il primato del diritto europeo: evoluzione storica

BASI GIURIDICHE

La regola della *primauté* del diritto dell'Unione sui diritti nazionali trova le proprie basi giuridiche nei Trattati ed in alcune disposizioni costituzionali:

- a) **Art. 4 par. 3 del TUE:** «In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. [...] Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».
- b) **Art. 11 Cost.:** «l'Italia ... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».
- c) **Art. 117, co. 1 Cost.:** «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

EVOLUZIONE STORICA

Con la sentenza *Van Gend en Loos*, la Corte di giustizia ha affermato che «*il diritto comunitario è un ordinamento giuridico sui generis, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani; esso attribuisce direttamente diritti agli individui*»

Questione: se il diritto comunitario conferisce direttamente diritti agli individui, cosa avviene nel caso di contrasto tra una norma comunitaria ed una nazionale?

EVOLUZIONE STORICA

Nei primi anni '60 vi fu un **contrasto tra la Corte costituzionale italiana e la Corte di giustizia delle Comunità europee** sul valore da attribuire alle fonti del diritto comunitario:

- **Corte costituzionale:** il diritto comunitario ha natura di diritto internazionale pattizio, sicché i suoi principi e le sue fonti acquistano efficacia giuridica soltanto per il tramite delle leggi di adattamento, che sono derogabili dalla *lex posterior* (Corte cost. sentenza n. 14/1964, *Costa*)
- **Corte di giustizia:** Il trasferimento, effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica quindi una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile col sistema della Comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia (CGCE, sentenza causa 6/64, *Costa*)

EVOLUZIONE STORICA

Con la successiva sentenza Simmenthal (causa 106/77) la corte affermò il **principio di preminenza del diritto comunitario**, in forza del quale: *«le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo **di rendere "ipso jure" inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente**, ma anche ... di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali , nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie»*.

EVOLUZIONE STORICA

La Corte costituzionale tentò di affermare la tesi secondo la quale le norme nazionali non potessero essere direttamente disapplicate ma dovessero essere dichiarate incostituzionali per contrasto con l'art. 11 Cost. (sentenza n. 232 del 1975).

Soltanto con la sentenza *Granital* (sentenza n. 170 del 1984) la Corte costituzionale accettò la tesi della prevalenza immediata delle norme comunitarie, confermando tuttavia la natura «dualistica del rapporto».

EVOLUZIONE STORICA

Con la sentenza Granital, la Corte costituzionale affermò che:

- L'ordinamento comunitario e quello nazionale sono due ordinamenti **distinti ed autonomi**
- Le fonti comunitarie non possono abrogare o derogare le norme statali
- Il principio di prevalenza del diritto comunitario avviene per effetto dell'attrazione delle materie sotto la sfera di competenza dell'ordinamento comunitario, che produce l'effetto di rendere irrilevante la norma nazionale
- La prevalenza dell'ordinamento comunitario dura finché permane la competenza della Comunità in una certa materia, venuta meno, la sfera di competenza nazionale torna ad espandersi
- Il principio del primato del diritto comunitario non può portare alla disapplicazione di supremi principi costituzionali, pena l'incostituzionalità della legge di adattamento dei Trattati

EVOLUZIONE STORICA

Il regolamento, occorre ricordare, è reso efficace in quanto e perché atto comunitario, e non può abrogare, modificare o derogare le confliggenti norme nazionali, né invalidarne le statuizioni. Diversamente accadrebbe, se l'ordinamento della Comunità e quello dello Stato - ed i rispettivi processi di produzione normativa - fossero composti ad unità. Ad avviso della Corte, tuttavia, essi, per quanto coordinati, sono distinti e reciprocamente autonomi. **Proprio in ragione, dunque, della distinzione fra i due ordinamenti, la prevalenza del regolamento adottato dalla CEE va intesa come si è con la presente pronuncia ritenuto: nel senso, vale a dire, che la legge interna non interferisce nella sfera occupata da tale atto, la quale è interamente attratta sotto il diritto comunitario.** La conseguenza ora precisata opera però, nei confronti della fonte statale, solo se e fino a quando il potere trasferito alla Comunità si estrinseca con una normazione compiuta e immediatamente applicabile dal giudice interno. Fuori dall'ambito materiale, e dai limiti temporali, in cui vige la disciplina comunitaria così configurata, la regola nazionale serba intatto il proprio valore e spiega la sua efficacia; e d'altronde, è appena il caso di aggiungere, essa soggiace al regime previsto per l'atto del legislatore ordinario, ivi incluso il controllo di costituzionalità (Corte cost., sentenza Granital).

Le forme di prevalenza del diritto europeo

SOGGETTI OBBLIGATI

Il principio del primato del diritto europeo si impone nei confronti di **tutte le autorità nazionali chiamate ad applicare il diritto europeo**

- **Giudici nazionali:** «il giudice nazionale è tenuto a dare a una disposizione di diritto interno, avvalendosi per intero del margine di discrezionalità consentitogli dal suo ordinamento nazionale, un'interpretazione ed un'applicazione conformi alle prescrizioni del diritto comunitario. Se una siffatta applicazione conforme non è possibile, il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che quest'ultimo conferisce ai singoli, disapplicando, se necessario, qualsiasi contraria disposizione del diritto interno» (Sentenza Frigerio, causa C-357/06)
- **Pubbliche Amministrazioni:** sono soggetti al principio del primato del diritto dell'Unione tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, nei confronti dei quali i singoli sono pertanto legittimati a far valere una disposizione comunitaria contrastante con un atto di diritto interno (Sentenza Ciola, causa C-224/97).

FORME DELLA PREVALENZA

Il principio del primato del diritto dell'Unione sancisce la preminenza del diritto dell'Unione sul diritto degli Stati membri (CGCE, sentenza Costa, causa 6/64)

Il principio del primato del diritto dell'Unione si attua attraverso:

- Il principio di interpretazione conforme del diritto interno
- Il principio di disapplicazione delle disposizioni nazionali e della prevalenza sulle medesime degli atti del diritto dell'Unione dotati di **efficacia diretta**

FORME DELLA PREVALENZA

Interpretazione conforme al diritto europeo

- *Il principio di interpretazione conforme del diritto interno, secondo il quale il giudice nazionale è tenuto a dare al diritto interno, per quanto possibile, un'interpretazione conforme ai requisiti del diritto dell'Unione, attiene al sistema dei trattati, in quanto consente al giudice nazionale di assicurare, nell'ambito delle sue competenze, la piena efficacia del diritto dell'Unione quando risolve la controversia ad esso sottoposta (sentenza Poplawski, C-573/17)*

FORME DELLA PREVALENZA

Efficacia diretta e disapplicazione delle norme nazionali

- *Ove non possa procedere a un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione, il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni del diritto dell'Unione ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle medesime, **disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale** (CGUE, sentenza Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Siochana, C-378/17)*

L'efficacia diretta opera soltanto con riferimento ad atti dell'Unione dotati di efficacia diretta:

- SI per regolamenti e direttive self-executing
- NO per direttive non auto applicanti e decisioni quadro

FORME DELLA PREVALENZA

Sul versante dell'ordinamento interno, il primato del diritto dell'Unione è assicurato anche mediante la declaratoria di **illegittimità costituzionale** delle leggi che si pongono in contrasto con direttive non auto applicative (Cfr. Corte cost. sentenza 227/2008):

- La direttiva è considerata **parametro interposto di costituzionalità**
- La legge contraria alla direttiva è incostituzionale per contrasto con gli articoli 11 e 117, co. 1 Cost.

OGGETTO DELLA PREVALENZA

La Corte di giustizia ha affermato che il diritto dell'Unione è idoneo ad imporsi, in generale, su qualsiasi atto o fatto avente valore «normativo»

- *La Corte ha del pari considerato che è incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto comunitario **qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria**, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto comunitario per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino, anche temporaneamente, alla piena efficacia delle norme comunitarie (sentenza Factortame, causa 213/89).*

La prevalenza opera anche rispetto alla norme costituzionali degli Stati membri (Sentenza Kreil, causa C-285/95).

OGGETTO DELLA PREVALENZA

Il diritto dell'Unione è idoneo a prevalere non soltanto sugli atti aventi forza di legge e sugli atti amministrativi a portata generale (regolamenti), ma anche sugli atti a carattere particolare:

- *la Corte ha inizialmente affermato che spetta eventualmente al giudice nazionale disapplicare le disposizioni contrastanti della legge interna, essa, in seguito, ha precisato tale giurisprudenza sotto un duplice profilo. Risulta, infatti, da quest'ultima che, da un lato, sono soggetti a tale principio di preminenza tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, nei confronti dei quali i singoli sono pertanto legittimati a far valere tale disposizione comunitaria. D'altro lato, tra le disposizioni di diritto interno in contrasto con la detta disposizione comunitaria possono figurare disposizioni vuoi legislative, vuoi amministrative. È nella logica di tale giurisprudenza che le disposizioni amministrative di diritto interno di cui sopra non includano unicamente norme generali ed astratte, ma anche provvedimenti amministrativi individuali e concreti.* (sentenza Ciola, causa C-224/97).

CONTROLIMITI

Sono stati individuati alcuni «controlimiti» all'applicazione della regola del primato del diritto dell'Unione, volti a bilanciare le esigenze di effettività del diritto comunitario con il rispetto dei diritti degli individui e con il principio di certezza e stabilità delle situazioni giuridiche:

- Limite all'ingresso nell'ordinamento nazionale di disposizioni comunitarie contrastanti con i diritti fondamentali ed i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.
- Limite alla disapplicazione di provvedimenti amministrativi divenuti definitivi
- Limite alla disapplicazione del giudicato
- Limite alla disapplicazione *contra reum* di norme penali contrastanti con il diritto dell'Unione

PRINCIPI FONDAMENTALI

«in base all'art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma - sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini -, possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all'art. 189 una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali (Corte cost. sentenza 183/1973).