

2° SIMPOSIO GIURIDICO ARONESE
L'Europa nel XXI secolo
ISTITUZIONI E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA DOPO
LISBONA

GLI ATTI DELL'U.E. E LA LORO EFFICACIA
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO*

Prof. Stefano Bastianon
Università degli Studi di Bergamo

Arona, 17 settembre 2010

*All rights reserved

GLI ATTI DELL'UNIONE EUROPEA (ovvero le fonti
dell'ordinamento giuridico europeo)

Il diritto primario

- a) i trattati istitutivi e le successive modifiche. Attualmente TUE e TFUE + protocolli e allegati che ne costituiscono parte integrante.
- b) I trattati di adesione di nuovi Stati
- c) La Carta di Nizza dei diritti fondamentali

**GLI ATTI DELL'UNIONE EUROPEA (ovvero le fonti
dell'ordinamento giuridico europeo)/2**

Il diritto secondario (o derivato)

Art. 288 TFUE:

- | | | |
|-------------------|---|----------------|
| - regolamenti | } | vincolanti |
| - decisioni | | |
| - direttive | | |
| - pareri | } | non vincolanti |
| - raccomandazioni | | |

**GLI ATTI DELL'UNIONE EUROPEA (ovvero le fonti
dell'ordinamento giuridico europeo)/3**

Gli atti vincolanti (tipici)

Regolamento: ha portata generale. È obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Decisione: è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Di regola ha portata individuale in quanto designa i destinatari.

Direttiva: vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

GLI ATTI DELL'UNIONE EUROPEA (ovvero le fonti dell'ordinamento giuridico europeo)/4

Elementi comuni:

- motivazione: specificazione degli elementi di fatto e di diritto sui quali l'istituzione che ha adottato l'atto si è fondata.
- base giuridica: norma del trattato che attribuisce all'unione europea e all'istituzione la competenza ad adottare l'atto in questione.

GLI ATTI DELL'UNIONE EUROPEA (ovvero le fonti dell'ordinamento giuridico europeo)/5

Atti non vincolanti (tipici)

- **raccomandazioni**: di regola indirizzate agli Stati e contengono l'invito a conformarsi ad un certo comportamento.
- **pareri**: atto con il quale le istituzioni europee fanno conoscere il loro punto di vista su una determinata materia.

Atti non vincolanti (atipici)

- Regolamenti interni, linee guida, comunicazioni, orientamenti.

L'EFFICACIA DEGLI ATTI DELL'U.E. NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

Rapporto tra le norme europee e le norme italiane

Può il singolo invocare davanti al giudice italiano una norma europea ed il giudice italiano è tenuto ad applicarla?

Cosa succede in caso di contrasto tra una norma europea e una norma italiana? Quale norma deve essere applicata?

L'EFFICACIA DEGLI ATTI DELL'U.E. NELL'ORDINAMENTO ITALIANO/2

LA DIRETTA APPLICABILITA' DEL DIRITTO U.E.

Corte giust. 5/2/1963 *Van Gend En Loss*



La società olandese Van Gend En Loss importa nei Paesi Bassi un prodotto dalla Germania.

Alla frontiera olandese l'amministrazione delle imposte olandese applica un dazio di importo maggiore di quello applicato in precedenza.

Art. 12 CE: Gli Stati membri si astengono dall'introdurre tra loro nuovi dazi doganali all'importazione e all'esportazione e dall'aumentare quelli che applicano nei loro rapporti commerciali reciproci.

Questione giuridica da risolvere: l'art. 12 del Trattato ha efficacia diretta negli ordinamenti giuridici nazionali ed attribuisce ai singoli dei diritti soggettivi che il giudice nazionale ha il dovere di tutelare?

L'EFFICACIA DEGLI ATTI DELL'U.E. NELL'ORDINAMENTO ITALIANO/2

La Comunità costituisce **un ordinamento giuridico di nuovo genere** nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, seppur in settori, limitati, ai loro poteri sovrani.

Tale nuovo ordinamento **ricosce come soggetti non soltanto gli Stati, ma anche i loro cittadini.**

Il diritto comunitario nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi attribuisce loro dei diritti soggettivi. Si deve ritenere che questi sussistano non soltanto nei casi in cui il trattato espressamente li menziona, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal trattato ai singoli, agli Stati membri o alle istituzioni.

L'art. 12 del trattato pone un divieto chiaro e incondizionato che si concretizza in un obbligo non già di fare, ma di non fare. Tale divieto è per sua natura perfettamente atto a produrre direttamente degli effetti sui rapporti giuridici intercorrenti fra gli Stati membri ed i loro amministrati.

L'EFFICACIA DEGLI ATTI DELL'U.E. NELL'ORDINAMENTO ITALIANO/3

I LIMITI DELLA SENTENZA *VAN GEND EN LOOS*

- Rapporto verticale
- Obbligo di non fare
- Norma di diritto primario

Intervento della giurisprudenza

- Rapporto orizzontale (12/12/1974, *Walrave e Koch*)
- Obblighi di fare (16/6/1966, *Luetticke*)
- Diritto derivato

L'EFFICACIA DEGLI ATTI DELL'U.E. NELL'ORDINAMENTO ITALIANO/4

Regolamenti: art. 288 TFUE

Decisioni: 6/10/1970 *Franz Grad*

Direttive: Norme non incondizionate in quanto è sempre necessaria l'attività dello Stato membro che deve recepirle nel proprio ordinamento giuridico.

NO DIRETTA APPLICABILITA'

- Sino a quando non è scaduto il termine per recepire la direttiva, questa non può essere fatta valere davanti ai giudici nazionali.
- Dopo che è stata recepita, il singolo potrà far valere davanti al giudice nazionale la normativa interna che ha recepito la direttiva.

PROBLEMA: che cosa succede se lo Stato membro non recepisce la direttiva nel termine fissato oppure la recepisce in modo errato?

L'EFFICACIA DEGLI ATTI DELL'U.E. NELL'ORDINAMENTO ITALIANO/5

19/1/1982, *Becker* – 26/2/1986, *Marshall*



Dalla giurisprudenza costante della Corte risulta che se è vero che i regolamenti, in forza del trattato, sono direttamente applicabili e quindi atti, per natura, a produrre effetti diretti, da ciò non si può inferire che le altre categorie di atti contemplate dal suddetto articolo non possano mai produrre effetti analoghi.

Sarebbe infatti incompatibile con l'efficacia vincolante che il trattato riconosce alla direttiva l'escludere, in linea di principio, che l'obbligo da essa imposto possa essere fatto valere dalle persone interessate.

In particolare nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, imposto agli SM di adottare un determinato comportamento, l'efficacia pratica dell'atto sarebbe attenuata se agli amministrati fosse precluso di valersene in giudizio ed ai giudici nazionali di prenderlo in considerazione in quanto elemento del diritto comunitario.

L'EFFICACIA DEGLI ATTI DELL'U.E. NELL'ORDINAMENTO ITALIANO/5

Perciò, in tutti i casi in cui disposizioni di una direttiva appaiano dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise tali disposizioni possono essere richiamate, in mancanza di provvedimenti d'attuazione adottati entro i termini, per opporsi a qualsiasi disposizione di diritto interno non conforme alla direttiva, in quanto sono atte a definire diritti che i singoli possono far valere nei confronti dello Stato.

Effetti diretti unilaterali

Effetti diretti verticali

IL PRIMATO DEL DIRITTO U.E.

Il Trattato CE è stato ratificato dall'Italia con legge ordinaria (L. 14/10/1957, n. 1203), attraverso il richiamo all'art. 11 Cost. il quale consente, a 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.

Si possono configurare due ipotesi:

a) la norma europea è successiva a quella nazionale contrastante. Si applica la regola generale della successione nel tempo delle leggi: *lex priori derogat posteriori*.

b) la norma europea è precedente a quella nazionale contrastante.

Il caso *Costa/ENEL*



Davanti ai giudici di Milano l'Avv. Costa, azionista della società Edisonvolta, contesta la legge italiana di nazionalizzazione dell'energia elettrica per contrasto con la Costituzione italiana e con il Trattato CE.

Rinvio alla Corte costituzionale

Rinvio alla Corte di giustizia

Corte costituzionale n. 14/1964, *Costa/ENEL*:



Art. 11 Cost.: L'Italia consente (...) 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.

La norma significa che, quando ricorrono certi presupposti, è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria; ma ciò non importa alcuna deviazione dalle regole vigenti in ordine alla efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti dallo Stato nei rapporti con gli altri Stati, non avendo l'art. 11 conferito alla legge ordinaria, che rende esecutivo il Trattato, un'efficacia superiore a quella propria di tale fonte di diritto.

Non vale, infine, l'altro argomento secondo cui lo Stato, una volta che abbia fatto adesione a limitazioni della propria sovranità, ove volesse riprendere la sua libertà d'azione, non potrebbe evitare che la legge, con cui tale atteggiamento si concreta, incorra nel vizio di incostituzionalità.

Contro tale tesi stanno le considerazioni ora esposte, le quali conducono a ritenere che la violazione del Trattato, se importa responsabilità dello Stato sul piano internazionale, non toglie alla legge con esso in contrasto la sua piena efficacia.

Nessun dubbio che lo Stato debba fare onore agli impegni assunti e nessun dubbio che il Trattato spieghi l'efficacia ad esso conferita dalla legge di esecuzione. Ma poiché deve rimanere saldo l'impero delle leggi posteriori a quest'ultima, secondo i principi della successione delle leggi nel tempo, ne consegue che ogni ipotesi di conflitto fra l'una e le altre non può dar luogo a questioni di costituzionalità.

**Corte di giustizia, 15/7/1964,
causa 6/64, *Costa/ENEL***



A differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato CE ha istituito **un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri** e che i giudici degli Stati membri sono tenuti ad osservare.

Istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di capacità giuridica, di rappresentanza sul piano internazionale e di poteri effettivi, gli Stati membri hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi.

Tale integrazione nel diritto di ciascuno SM di norme che promanano da fonti comunitarie ha per corollario l'impossibilità per gli Stati membri di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato, un provvedimento unilaterale ulteriore il quale, pertanto, non potrà essere opponibile all'ordinamento comunitario.

Se l'efficacia del diritto europeo variasse da Stato a Stato in funzione delle leggi interne posteriori, ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli stessi scopi del trattato e causerebbe una discriminazione fondata sulla nazionalità in quanto tale vietata dal trattato medesimo.

Scaturito da fonte autonoma, il diritto europeo non può, in ragione della sua specifica natura, trovare un limite in provvedimenti di diritto interno senza perdere il proprio carattere europeo.

Il trasferimento, effettuato dagli SM a favore dell'ordinamento giuridico europeo, 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.

Corte cost. n. 232/1975, *Industrie Chimiche*



LA QUESTIONE

Normativa italiana successiva in contrasto con regolamenti europei precedenti.

Questione di legittimità costituzionale per violazione:

dell'art. 10: *pacta sunt servanda*

dell'art. 11: norma che ha consentito l'adesione dell'Italia alla Comunità europea.

LA RISPOSTA DELLA CORTE

Il giudice nazionale non può dichiarare nulla né disapplicare la normativa interna contrastante con il diritto europeo, in quanto non è dotato dei poteri di privare di efficacia atti formati dalla volontà sovrana degli organi legislativi nazionali.

Può e deve sollevare la questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 11 Cost.

Solo a seguito della dichiarata illegittimità costituzionale della norma interna, il giudice nazionale potrà applicare la norma europea.

**Corte di Giustizia, 9/3/1978,
causa 106/77, *Simmenthal***



LA QUESTIONE

Lo Stato italiano ha riscosso dei tributi sulle importazioni di carni bovine sulla base di una normativa interna in contrasto con il diritto europeo.

La società Simmenthal chiede davanti al giudice italiano la restituzione delle somme versate.

Lo Stato italiano si oppone.

Il giudice ritiene di trovarsi di fronte ad un problema di interpretazione del diritto europeo.

Corte di giustizia

diretta applicabilità del diritto europeo e supremazia di quest'ultimo

Corte costituzionale

il giudice nazionale deve sollevare la questione di legittimità costituzionale e solo dopo la pronuncia della Corte costituzionale può applicare la norma europea.

RISPOSTA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

L'applicabilità diretta va intesa nel senso che le norme di diritto europeo devono esplicare la pienezza dei loro effetti, in maniera uniforme in tutti gli SM, a partire dalla loro entrata in vigore e per tutta la durata della loro validità.

Dette norme sono quindi fonte immediata di diritti e di obblighi per tutti coloro che sono i destinatari delle stesse, siano questi gli SM ovvero i singoli.

Questo effetto riguarda anche tutti i giudici che, aditi nell'ambito della loro competenza, hanno il compito, in quanto organi di uno SM, di tutelare i diritti attribuiti ai singoli dal diritto europeo.

Inoltre, in forza del principio della preminenza del diritto europeo, le disposizioni del trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli SM, 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 - in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli SM - di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme europee.

Il riconoscere una qualsiasi efficacia giuridica ad atti legislativi nazionali che invadano la sfera nella quale si esplica il potere legislativo della Comunità, o altrimenti incompatibili col diritto europeo, equivarrebbe infatti a negare, sotto questo aspetto, il carattere reale di impegni incondizionatamente ed irrevocabilmente assunti, in forza del Trattato, dagli SM, mettendo così in pericolo le basi stesse della Comunità.

Dal complesso delle precedenti considerazioni risulta che:

a) qualsiasi giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto europeo e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma europea.

b) E' incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto europeo qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno SM o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto europeo 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 e necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme europee.

c) Il giudice nazionale, incaricato di applicare le disposizioni di diritto europeo ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, 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.

Corte cost. n. 170/1984, *Granital*



LA QUESTIONE

Normativa interna incompatibile con una norma europea precedente.

In linea con la sentenza *Industrie Chimiche* il giudice nazionale solleva la questione della legittimità costituzionale per violazione dell'art. 11 Cost.

**LA RISPOSTA
DELLA CORTE**

Sino ad oggi è stato ritenuto che per il fatto di contrastare la normativa comunitaria, la norma interna risulta in contrasto con l'art. 11 Cost. e può quindi essere rimossa solo mediante dichiarazione di illegittimità costituzionale.

La Corte è ora dell'avviso che tale ultima conclusione, e gli argomenti che la sorreggono, devono essere rivisti.

Vi è un punto fermo nella costruzione giurisprudenziale dei rapporti fra diritto europeo e diritto interno: i due sistemi sono configurati come autonomi e distinti, seppur coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita dal trattato.

L'accoglimento di tale principio presuppone che la norma europea appartenga ad altro ordinamento, diverso da quello statale. Le norme europee vengono, in forza dell'art. 11 Cost., a ricevere diretta applicazione nel territorio italiano, ma rimangono estranee al sistema delle fonti interne.

Ne consegue, pertanto che il giudice italiano che accerta che la normativa europea disciplina il caso sottoposto al suo esame ed è direttamente applicabile, ne applica il disposto, con esclusivo riferimento al sistema europeo: vale a dire il solo sistema che governa l'atto da applicare.

L'effetto connesso con l'applicazione della norma europea, pertanto, è quello non già di caducare la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia pendente davanti al giudice nazionale.

I LIMITI AL PRIMATO DEL DIRITTO U.E.

Contrasto di una norma U.E. con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano (c.d. teoria dei controlimiti).

RIFORMA TITOLO V COST.

Art. 117, comma 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.