



“Le fonti normative europee e rapporto con le fonti interne”

Prof.ssa Valeria Piergigli

(Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università di Siena)

(26 ottobre 2017, ore 9)

Resoconto del seminario a cura di Valentina Carlino*

Mercoledì 26 ottobre 2017, presso l'aula Cardini del Dipartimento di Giurisprudenza, la Professoressa Valeria Piergigli ha tenuto un seminario intitolato “Le fonti normative europee e rapporto con le fonti interne”, nel quadro delle attività del Dottorato in Scienze giuridiche e del Modulo Jean Monnet EUCOLAW - The Europeanization of Constitutional Law. The Impact of EU Law on national sources of law, form of government, rights and freedoms (Coordinatrice: Prof.ssa Tania Groppi).

Per poter trattare il tema del sistema delle fonti prodotte in seno all'Unione Europea è necessario anzitutto avere un quadro dell'organizzazione di quest'ultima e delle sue modalità di funzionamento. Con questo intento, la professoressa Piergigli ha dedicato una prima parte del seminario alla ricostruzione storica dell'Unione, soffermandosi sulle tappe principali del suo sviluppo.

È noto che la nascita di questa organizzazione sovranazionale che oggi conosciamo come Unione Europea risale al 1957, quando i sei Stati fondatori si ritrovarono a Roma per siglare i due accordi che diedero inizio al processo di formazione della Comunità europea. Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo firmarono un trattato che diede vita alla Comunità europea dell'energia atomica, con lo scopo di utilizzare quest'ultima risorsa pacificamente e di coordinare le risorse a fini di ricerca nel settore. Venne poi istituita la Comunità economica europea, concepita come un mercato comune tra gli Stati firmatari. Si trattava infatti di un accordo tra Stati volto a realizzare un'unione doganale e, in seguito, economica, seppur non escludendosi una possibilità futura di unione anche politica. La volontà sulla quale si fondava il Trattato istitutivo della CEE ruotava attorno alla garanzia di quattro libertà principali, che potessero permettere la circolazione di

* Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Siena

merci, lavoratori, servizi e capitali sul territorio europeo. In ragione di ciò, venne tra le altre cose prevista l'abolizione dei dazi doganali e l'instaurazione di politiche agricole, commerciali e dei trasporti comuni. Nel 1965 si assisté poi alla fusione di alcuni organi istituzionali che i Paesi aderenti avevano in comune, dando vita così ad istituzioni comuni uniche, con un unico bilancio.

Tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli '80 la CEE non aveva ottenuto un grande successo da un punto di vista di armonizzazione delle politiche interne agli Stati membri. La crisi economica che stava attraversando l'Europa si rivelò infatti un fattore di ostilità alla formazione di un vero e proprio mercato unico europeo, considerato presupposto necessario alla realizzazione dell'unione politica e monetaria. In funzione di queste difficoltà e con lo scopo di promuovere una maggiore integrazione politica, la Commissione europea nel 1986 approvò delle modifiche ai Trattati tramite l'emanazione di un "Atto Unico Europeo" il quale si poneva come obiettivo l'instaurazione progressiva del mercato interno, assicurando la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. Le modifiche rilevanti furono diverse, tra cui l'istituzionalizzazione della cooperazione tra Stati in materia di politica estera e l'attribuzione di maggiori competenze alla Comunità europea in tema di cooperazione in materia di politica economica e monetaria, politica sociale, ricerca e ambiente. Venne inoltre prevista la partecipazione del Parlamento alla procedura di formazione delle norme comunitarie, affidando a quest'ultimo un ruolo di cooperazione con il Consiglio europeo.

A questi eventi fece seguito il vertice europeo di Maastricht del 1991, in seno al quale venne nel 1992 scritto un trattato di modifica a quello di Roma istitutivo della CEE in seguito al quale quest'ultima venne ad assumere il nome di Comunità Europea. La novità più rilevante sta nella creazione di un nuovo Trattato, denominato Trattato sull'Unione Europea. Esso infatti cambiò la struttura della comunità europea, dando vita a quella conosciuta come struttura a tre pilastri. Il primo pilastro, costituito dalle comunità già formatesi (vale a dire CEE, CECA ed EURATOM), andava gestito con le norme comunitarie; il secondo ed il terzo invece, costituiti rispettivamente dalla politica estera e la sicurezza comune e dalla cooperazione di polizia giudiziaria in materia penale, con il metodo della cooperazione intergovernativa. Quest'ultimo è tipico del diritto internazionale e consiste nel far prendere una decisione agli Stati, che però devono votarla all'unanimità.

Nei primi anni duemila si fece sentire sempre più forte la volontà di trasformare l'Unione Europea da unione economica a politica. Si pensò allora di redigere un testo che avrebbe dovuto rappresentare la Costituzione dell'Europa unita, innovazione da operarsi mediante una modifica al Trattato. L'obiettivo era quello di dar vita ad una nuova Unione Europea, in grado di produrre proprie leggi, con un suo unico rappresentante all'estero, con una legge suprema e una Carta di diritti fondamentali riconosciuti al suo interno. Tuttavia, il progetto fallì a causa della mancata

approvazione tramite referendum popolare in Francia e nei Paesi Bassi. Venne allora accantonata l'idea di costituzione europea, ma i lavori effettuati furono utilizzati qualche anno dopo per una successiva modifica del Trattato. È così che nel 2007 venne siglato il Trattato di Lisbona, grazie al quale si è assistito alla nascita dell'Unione Europea intesa come soggetto unico dotato di personalità giuridica. Essa sostituisce le Comunità Europee e si fonda su due trattati, quello sull'Unione Europea e quello sul funzionamento dell'Unione Europea. Il primo contiene le norme di organizzazione e fa anche riferimento alla Carta dei diritti fondamentali. Con il Trattato di Lisbona la struttura a tre pilastri è abolita e viene chiarita la ripartizione di competenze tra Unione e Stati membri, distinguendole in esclusive, concorrenti e di sostegno. Le prime sono trattate all'articolo 3 del TFUE, e riguardano i settori nei quali solo l'UE può emanare atti vincolanti; con competenze concorrenti si intendono quelle concernenti gli ambiti nei quali sia l'Unione sia gli Stati possono legiferare, intervenendo questi ultimi quando l'Unione non eserciti la sua competenza (art. 4 TFUE); le competenze di sostegno infine sono disciplinate dall'articolo 6 del TFUE e riguardano gli ambiti nei quali l'Unione deve limitarsi a sostenere, coordinare o completare l'azione dei Paesi aderenti. Come stabilito dall'articolo 5 del TFUE, vi sono due principi che reggono l'esercizio delle competenze in seno all'UE. Anzitutto, secondo il principio di proporzionalità l'Unione può intervenire solo in misura di quanto necessario per conseguire i fini predisposti dai trattati. In ragione del principio di sussidiarietà poi, essa agisce negli ambiti che non sono di sua competenza esclusiva solo laddove l'azione degli Stati non possa raggiungere adeguatamente l'obiettivo preposto, richiedendosi dunque in questo caso un'azione a livello comunitario.

Una seconda parte del seminario è stata dedicata a tracciare una breve panoramica delle principali istituzioni dell'Unione Europea, al fine di dare un quadro sintetico del suo funzionamento interno.

L'organo che dà un indirizzo generale all'Unione è il Consiglio europeo, composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri. Esso definisce la politica comunitaria, designandone gli orientamenti e decidendo le priorità che essa deve avere.

Da non confondersi con questo è invece il Consiglio dei ministri, composto dai rappresentanti dei governi nazionali. Esso ha una funzione di coordinamento delle politiche economiche generali degli Stati membri, ma soprattutto è titolare della funzione legislativa. Assieme al Parlamento europeo infatti, questo organo può emanare atti normativi vincolanti per gli Stati.

La funzione legislativa è condivisa col Parlamento europeo, i cui componenti sono eletti a suffragio diretto dai cittadini. Il potere di legiferare è esercitato unitamente dai due organi tramite una procedura cosiddetta di codecisione. Il Parlamento non ha un potere autonomo di iniziativa legislativa, ma può chiedere alla Commissione di presentare dei progetti di atti normativi. In compenso però esso esercita un controllo di tipo politico nei confronti della Commissione,

concretizzato nella possibilità di proporre mozioni di censura e di effettuare interrogazioni ed inchieste.

La Commissione europea è un organo composto da tanti membri quanti sono gli Stati aderenti, i quali esercitano le loro funzioni nell'interesse generale dell'Unione e non del Paese di provenienza. Svolge un ruolo decisivo di controllo del rispetto e dell'applicazione dei trattati e delle decisioni prese in seno all'Unione, potendo accertare eventuali violazioni. Nel caso in cui venga ravvisata una violazione del diritto europeo, la Commissione ha il potere di chiedere spiegazioni allo Stato coinvolto, nonché quello di emanare un parere motivato nel caso in cui queste non siano convincenti, al quale lo Stato dovrà conformarsi. Se ciò non avviene, la Commissione può aprire una procedura di infrazione avverso lo Stato dinanzi alla Corte di Giustizia, che si concluderà con una sentenza di quest'ultima.

La Corte ha infatti il compito di assicurare che il diritto dell'Unione sia rispettato, potendo conoscere delle infrazioni poste in essere dagli Stati, degli atti adottati dalle istituzioni comunitarie in violazione dei trattati e dell'interpretazione del diritto comunitario. Vi è poi la Banca Centrale Europea, la quale si occupa della politica monetaria, e la Corte dei Conti europea, che esamina entrate e uscite dell'Unione.

Terminata questa panoramica generale, la professoressa Piergigli si è voluta concentrare sulle fonti normative europee. Anzitutto, le decisioni. Queste sono atti simili ai provvedimenti amministrativi di diritto interno e possono rivolgersi tanto agli Stati membri quanto alle imprese, ma in ogni caso ad un soggetto determinato e circoscritto. La loro funzione è quella di specificare delle norme di contenuto generale.

Vi sono poi i pareri e le raccomandazioni, atti di orientamento non vincolante che dunque non fanno sorgere diritti o obblighi in capo ai destinatari. Si tratta di atti con funzione prevalentemente di indirizzo.

Gli atti di portata generale prodotti in seno all'Unione Europea prendono il nome di regolamenti. Questi sono obbligatori in tutto il loro contenuto, ed hanno la particolarità di essere direttamente applicabili. Ciò significa che lo Stato ne risulta vincolato in maniera automatica, senza bisogno di un atto di recezione.

Esistono poi le direttive, che vincolano gli Stati membri al raggiungimento di un risultato specifico. La loro caratteristica risiede nel fatto che esse lasciano agli Stati membri la possibilità di decidere in che modo raggiungere quel risultato, il che ha come conseguenza la loro non diretta applicabilità. La direttiva stabilisce dunque obiettivi e scopi da raggiungere, ma gli Stati devono poi riempirla di contenuto stabilendo gli strumenti tramite i quali intende farlo.

Tracciato il quadro delle fonti normative europee, il seminario ha poi trattato il rapporto tra questi atti prodotti in seno all'Unione e le fonti italiane. In sostanza, cosa accade se un regolamento o una direttiva europei intervengono su delle materie già disciplinate con leggi del Parlamento italiano?

La professoressa Piergigli ha premesso che sul tema si sono sempre contrapposte due visioni. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha sempre ragionato in termini di monismo, spingendo per un'integrazione tra l'ordinamento comunitario e quelli interni. Secondo la Corte, dato che l'Unione è un ordinamento giuridico autonomo al quale gli Stati hanno ceduto parte della loro sovranità e che come conseguenza anche i cittadini sono titolari dei diritti riconosciuti a livello comunitario, le norme europee sono direttamente applicabili negli Stati membri, inserendosi nel sistema della fonti in una posizione di superiorità rispetto alle leggi interne. La giurisprudenza della Corte ha tuttavia sempre sottolineato che, per avere effetto diretto, le norme devono essere precise e sufficientemente incondizionate. Per quanto riguarda i regolamenti, l'effetto diretto è insito nella natura di questi atti, mentre per le direttive è normalmente richiesto un atto di recezione. Tuttavia, queste possono essere direttamente applicabili qualora il loro contenuto sia preciso e sufficientemente incondizionato, poiché non sarebbe ammissibile negare dei diritti ai singoli a causa dell'inadempimento di uno Stato. Ad ogni modo, la Corte ha da subito specificato che il solo effetto diretto non sarebbe sufficiente a garantire i diritti comunitari ai cittadini, rendendosi necessario garantire il principio del primato del diritto comunitario su quello degli Stati membri (principio fatto dunque derivare dalla cessione di sovranità). Due sono le sentenze nelle quali la Corte ha sviluppato questo principio. Anzitutto, la sentenza Costa contro Enel del 1964, e poi la più elaborata sentenza Simmenthal del 1978. Se nella prima viene affermato che, come conseguenza della cessione di sovranità, gli atti interni contrastanti col diritto comunitario sarebbero inefficaci, nella seconda la Corte afferma chiaramente che le norme comunitarie sono parte integrante dell'ordinamento giuridico interno, per altro con rango superiore rispetto alle norme nazionali. Ecco dunque l'orientamento monista della Corte: quello comunitario e quello interno non sono due ordinamenti separati poiché il primo è parte integrante del secondo, dando vita dunque ad un unico ordinamento. A confermare ciò, la norma comunitaria prevale su quella prodotta dallo Stato membro. Come conseguenza, la Corte ha affermato la competenza di qualsiasi giudice interno ad applicare il diritto comunitario nell'ambito delle sue competenze, disapplicando le disposizioni interne che si ponessero in contrasto con questo. Vi deve dunque essere una disapplicazione della legge interna non conforme a quella comunitaria senza che sia necessario attendere la sua abrogazione, poiché questa legge risulta invalida.

In contrapposizione con questa teoria monista, troviamo la teoria dualista sostenuta dalla Corte costituzionale italiana. Nella sua giurisprudenza degli anni '60 la Corte italiana considerava il Trattato comunitario al pari di un qualsiasi trattato internazionale, sancendo dunque come

conseguenza che esso aveva la stessa forza dell'atto che lo recepiva. Trattandosi di una legge ordinaria è questa la forza che il diritto comunitario veniva ad assumere, potendo dunque essere derogato da una legge posteriore nel tempo tramite l'applicazione del criterio cronologico. Alla metà degli anni '70 vi fu una svolta nel punto di vista della Corte, in particolare con una sentenza del 1973. In essa venne per la prima volta riconosciuta la superiorità del Trattato comunitario, e ciò fu possibile rifacendosi all'articolo 11 della nostra Costituzione. In ragione di ciò, la fonte interna che avesse contrastato con quella comunitaria sarebbe stata illegittima per violazione di questa disposizione. Viene dunque riconosciuto il primato del diritto comunitario, anche se questo è fatto derivare da una incostituzionalità per contrasto con l'articolo 11. Si renderebbe dunque necessario instaurare un giudizio di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale, distaccandosi dunque dal meccanismo della disapplicazione sostenuto dalla Corte di giustizia. L'orientamento venne nuovamente modificato con una sentenza del 1984, nella quale la Corte costituzionale sancì che una legge del Parlamento in contrasto con una norma europea poteva essere disapplicata senza bisogno di andare dinanzi ad essa. Veniva dunque finalmente affermato il principio della non applicazione della legge interna contrastante con quella comunitaria.

L'ultima questione posta nel corso di questo seminario ha riguardato il contrasto eventuale tra una norma europea e la Costituzione italiana. Nonostante la nostra Costituzione acconsenta alle cessioni di sovranità, non si può immaginare una sua cessione dinanzi a norme provenienti da un ordinamento esterno che contrastino con essa. La Corte costituzionale ha elaborato allora una teoria definita dei controlimiti, con lo scopo di assicurare un controllo a tutela dei principi fondamentali contenuti in Costituzione. È vero che l'articolo 11 funge da copertura costituzionale del diritto europeo, il quale prevale nell'ordinamento interno, ma questo diritto diviene sindacabile dalla Corte qualora violi il cosiddetto nucleo fondamentale della Costituzione, quei principi e diritti fondamentali che vengono ritenuti non sottoponibili neppure a revisione costituzionale.

In conclusione, il seminario ha evidenziato in modo chiaro le nuove sfide e problematiche che ha posto nel corso della sua evoluzione l'Unione Europea.