



federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano,
comunitario e comparato

**Disapplicazione e diritto comunitario. La flessibilità come unica via per garantire
coerenza all'ordinamento in una prospettiva sempre più integrata**

di

Andrea Vannucci

*(Dottorando di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate
presso l'Università di Roma "La Sapienza")*

7 settembre 2011

*"L'influenza del diritto europeo in ogni area del diritto interno
differenzia la nostra epoca dalla precedente generazione"*

B. Markesinis, Comparative Law in the Courtroom and Classroom, 2003..

SOMMARIO: Premessa. 1 - L'ampiezza del fenomeno disapplicativo. 2 - I soggetti chiamati a disapplicare e a far valere la primauté. 3 - La Corte costituzionale e la disapplicazione

Premessa

L'integrazione europea rappresenta un fenomeno assai peculiare nel panorama giuridico finora conosciuto. I Trattati istitutivi delle Comunità europee che hanno dato vita alla costruzione comunitaria non possono essere considerati come comuni accordi internazionali, in forza dei quali ogni stato contraente si impegna semplicemente a rispettare

specifiche obbligazioni reciproche, ma sono a tutti gli effetti l'atto costitutivo di un nuovo ordinamento, o meglio di un nuovo sistema giuridico¹. Un sistema con propri organi normativi, esecutivi e giudiziari, stabili nel tempo e nello spazio, idonei a produrre atti giuridici validi, direttamente efficaci e vincolanti negli ordinamenti dei singoli stati membri. Atti che prevalgono sul diritto nazionale. Un aspetto che merita di non essere sottovalutato è che tali atti, che sono stati e sono il motore del processo di omogeneizzazione normativa nei paesi dell'Unione, non cadono come manna dal cielo sui singoli Stati membri, provengono comunque da una manifestazione di volontà degli esecutivi nazionali seppur espressa attraverso un'articolazione procedurale fino a oggi sconosciuta.

Si parte infatti dall'idea per cui i cittadini di un Paese con una regolamentazione più permissiva di una determinata materia possano trarre ingiusti vantaggi comparati nei confronti dei cittadini di un altro Stato membro la cui legislazione nella stessa materia sia più severa. Il Capo 3 del Titolo VII del nuovo Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che si occupa espressamente di ravvicinamento delle legislazioni, chiarisce all'articolo 114 come il concetto di ravvicinamento sia giustappunto da intendersi come collegato e finalizzato alla realizzazione del mercato interno ai sensi dell'art. 26 TFUE. L'armonizzazione del diritto degli Stati membri è dunque il principale meccanismo a disposizione delle istituzioni comunitarie per eliminare le differenze tra i vari regimi giuridici degli Stati membri, avvicinandoli a quello previsto dall'Unione.

La peculiarità del fenomeno dell'integrazione europea risiede essenzialmente in due aspetti cruciali. Innanzitutto, di regola, l'efficacia delle fonti internazionali passa attraverso l'adozione di specifici atti nazionali di recepimento in base ai quali discende anche la posizione di queste all'interno dell'ordinamento nazionale. Il carattere auto applicativo di decisioni prese a livello comunitario è quindi, già di per sé, un fatto profondamente innovativo. Le norme comunitarie si trovano giocoforza a operare di fianco alle norme interne dei singoli stati entrando spesso in conflitto con quest'ultime.

Il secondo aspetto cruciale riguarda proprio la prevalenza degli atti comunitari su quelli interni. Non fosse garantita tale prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale ogni stato membro avrebbe la possibilità di sottrarsi, a seconda delle convenienze, al diritto europeo e al reciproco legame con gli altri contraenti accettato al momento della stipula dei trattati².

¹CGCE, sent. 5 febbraio 1963, C-26/62, *Nv Algemene Transport - En Expeditie Onderneming Van Gend En Loos*
² G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, Torino, 1987, p. 127 e G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2005, IV ed.m pp. 160 e ss.

Essendo l'obiettivo del diritto comunitario quello di tendere al ravvicinamento e all'unificazione dei diritti nazionali, nel caso fosse ammessa l'esistenza di norme nazionali in grado di resistere alla sua primazia, traduzione del francese *primauté*, verrebbe meno l'essenza stessa del processo di integrazione europea³. In questo senso si è correttamente parlato di *primauté existentielle*⁴. Un concetto, quest'ultimo, molto apprezzato dalla dottrina di area fiamminga e di recente fatto proprio anche dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità spagnola⁵.

Tale processo è stato graduale, dinamico ed espansivo, chiamato a superare le resistenze di fondo dei vari ordinamenti nazionali nei confronti di una apertura incondizionata al sistema comunitario. Al momento della firma dei Trattati di Roma del 1957 gli effetti che il sistema comunitario avrebbe determinato sul piano del diritto statale non erano prevedibili negli esiti. In quest'ottica appare sicuramente condivisibile la chiosa di Guastini secondo cui «una semplice legge di attuazione di un trattato ha sconvolto il sistema delle fonti»⁶.

L'assetto statale delle fonti ha infatti dovuto trovare un modo per assorbire l'impatto delle fonti esterne di origine comunitaria e per far fronte alla necessità di una loro prevalenza. Una prevalenza che era stata al fine positivizzata con l'approvazione del progetto di Trattato costituzionale europeo⁷ attraverso la previsione dell'art. I-6, disponendo che «La Costituzione ed il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli stati membri». Una positivizzazione che non faceva altro che recepire quanto emerso, come vedremo in seguito, nella consolidata

³ Per un quadro sulla primazia del diritto comunitario, v. A. ALBI, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005; M. KUMM, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty*, in *European Law Journal*, 2005, 262 ss.; M. CLAES, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2006; R. SCHÜTZE, *Supremacy Without Pre-Emption? The Very Slowly Emergent Doctrine of Community Pre-Emption*, in *Common Market Law Review*, 2006, 1023 ss.; T. SCHILLING, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Some Supplementations to Mattias Kumm*, in *European Law Journal*, 2006, 173 ss.; G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2006, 235 ss.; A. TIZZANO, *La protection des droits fondamentaux en Europe: la Cour de Justice et les juridictions constitutionnelles nationales*, in *Revue du droit de l'Union Européenne*, 2006, 9.

⁴ P. PESCATORE, *Le droit de l'intégration*, Leiden, 1972, p. 85.

⁵ In occasione delle decisioni propedeutiche alla ratifica del Trattato di Roma del 29 ottobre 2004 il Consejo de Estado, dict. 2544/2004, ha parlato di *exigencia existencial*, un concetto ripreso dal Tribunal Constitucional, DTC 1/2004.

⁶ R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1988, p. 674.

⁷ Testo firmato a Roma il 29 ottobre 2004, testo che non ha superato il processo di ratifica a causa del rifiuto emerso per via referendaria in Francia e Paesi Bassi nel 2005. La decisione di procedere all'adozione di un Trattato più snello assunta nel Consiglio europeo di Berlino, nel giugno 2007 è quindi sfociata nella firma del Trattato di Lisbona del dicembre 2007 con la successiva ratifica conclusasi due anni dopo, ma il nuovo testo non ha visto la riproposizione della positivizzazione della clausola di prevalenza.

giurisprudenza della Corte di giustizia⁸ e messo ormai da tempo in pratica dai giudici e da tutti gli operatori del diritto degli stati membri. Nella revisione di Lisbona del trattato il primato del diritto comunitario ha trovato posto soltanto in una dichiarazione allegata all'atto finale. Questo non impedisce di ritenere, riportando il parere del servizio giuridico del Consiglio, la preminenza del diritto comunitario come un principio fondamentale del diritto comunitario stesso.

È il caso di dire che «la legge è un momento ineliminabile nel concretamento dell'ordine giuridico, ma non è tutto, anzi è nulla senza l'azione, e quindi senza il giudizio»⁹.

La primazia comunitaria si è quindi affermata, per via giurisprudenziale, arrivando a essere uno dei cardini del processo di integrazione, sviluppatosi e delineatosi nel tempo¹⁰. Gli ordinamenti nazionali sono stati chiamati a confrontarsi con questa realtà, anche se con tempistiche differenti. Gli stati fondatori soltanto in un secondo momento rispetto all'adesione alla Comunità, della quale come si è ricordato non era del tutto prevedibile l'evoluzione; gli altri fin dal momento dell'acquisizione della *membership*. Già all'epoca del primo allargamento, inizio degli anni '70, la giurisprudenza della Corte di giustizia su primazia ed effetto diretto era infatti consolidata nelle sue linee essenziali e faceva ormai parte dell'*acquis communautaire*¹¹. Questo non ha tuttavia impedito agli stati di cercare di limitare e condizionare il principio di *primauté*, esplicitando in norme costituzionali *ad hoc* le “condizioni” cui sottoporre il diritto europeo.

A dispetto di una realtà ormai consolidata diverse Corti costituzionali nazionali, autodichiaratesi custodi di principi costituzionali irrinunciabili, hanno posto dei limiti, in realtà finora a livello solo ipotetico non essendosi mai concretizzata tale fattispecie, di fronte ai quali anche la primazia deve capitolare¹². La relazione tra primazia del diritto comunitario e controlimiti nazionali è a tutt'oggi uno dei punti deboli della costruzione comunitaria¹³, ancorché a livello esclusivamente teorico perché in tal caso non è chiaro quale comportamento dovrebbe tenere la Corte costituzionale. Non potendo infatti sancire

⁸ Lo stretto legame fra la *primazia* ora positivizzata e la sua nozione elaborata dalla Corte di Lussemburgo emerge, specificamente, nella Dichiarazione annessa all'Atto finale della CIG, su richiesta di Regno Unito e Portogallo, secondo cui la Conferenza deve constatare che l'articolo in questione riflette la giurisprudenza esistente della CGCE e del Tribunale di I° istanza (CIG 43/03, Presid 7).

⁹ S. SATTA, *Soliloqui e colloqui di un giurista*, 1968, p. 408.

¹⁰ A. CELOTTO e T. GROPPI, *Primazia vs contro limiti: Diritto costituzionale nazionale e diritto europeo*, Roma-Siena, 2007, p. 5.

¹¹ Come precisa B. DE WITTE, *Direct Effect, Supremacy and the Nature of Legal Order*, in P. CRAIG, J. DE BURCA (cur.), *The evolution of EU law*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 196 ss.

¹² In questo senso, da ultimo, G.S. KATROUGALOS, *Le problème du rapport entre droit communautaire et Constitution nationales, à la lumière du «dualisme institutionnel» de l'Union européenne*, in *Rev. eur. droit public*, 2000, 1236.

¹³ Cfr. M. CARTABIA, J.J. WEILER, *L'Italia in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2000 91 ss.

l'illegittimità costituzionale di un atto legislativo europeo dovrebbe sanzionare l'incostituzionalità della legge di esecuzione dei Trattati comunitari decretando l'uscita del paese dalla costruzione unitaria europea. Uno scenario, realisticamente, poco probabile e dai costi "politici" facilmente immaginabili.

Indipendentemente dalle resistenze espresse dai tribunali costituzionali gli operatori giuridici nazionali, operanti in veste di giudici europei in stretto dialogo con la Corte di giustizia, sono stati chiamati a far valere la primazia e ad attuare il dettato comunitario. Ma come si esplica tale primazia e come si garantisce la corretta applicazione del diritto europeo?

Primazia e disapplicazione sono due facce della stessa medaglia.

La giurisprudenza comunitaria della CGCE utilizza infatti il meccanismo della disapplicazione per rendere concretamente operante la primazia del diritto comunitario sul diritto interno. La soluzione scelta è a tutti gli effetti un prodotto giurisprudenziale. Sulle modalità di risoluzione di tali antinomie, infatti, a livello di diritto positivo non si rinvengono specifiche disposizioni. Nel nostro ordinamento, per esempio, il disposto dell'art. 5 della legge di abolizione del contenzioso amministrativo (l. n. 2248 del 1965) è l'unico riferimento di diritto positivo oggi vigente a prevedere un meccanismo a carattere disapplicativo¹⁴. È quindi opportuno descrivere la disapplicazione non nei termini di un istituto giuridico, come tale organicamente disciplinato dall'ordinamento, quanto piuttosto nei più ampi termini più ampi di *figura giuridica*.

Questa linea è stata nitidamente indicata nella celeberrima sentenza *Simmenthal* del 1978¹⁵. In virtù della preminenza del diritto comunitario «il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale»¹⁶. Con la sentenza *Simmenthal* la Corte di Lussemburgo ha semplicemente esplicitato quanto già indicato fin dalla sentenza *Costa/ENEL* del 15 luglio

¹⁴ C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008, p. 8.

¹⁵ CGCE, Sent. 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, in *Racc. Giur. Corte Giust.*, 1978, 629 ss., specie par. 24.

¹⁶ Già in precedenza la Corte comunitaria si era espressa nel senso che il giudice nazionale è obbligato a disapplicare la norma nazionale contraria ad una disposizione comunitaria dotata di efficacia diretta. Cfr. sent. 4 aprile 1968, causa 34/67, in *Racc. giur. Corte giust.*, 1968, 334 ss.; sent. 13 luglio 1972, causa 48/71, *Commissione c. Italia*, *ivi*, 1972, 534 ss.; e, successivamente, sent. 19 giugno 1990, causa 213/89, *House of Lords c. Factortame ltd.*, in *Giur. it.*, 1991, 1123 ss., con nota di C. CONSOLO, *Fondamento "comunitario" della giurisdizione cautelare*.

1964¹⁷. In quell'occasione la Corte di giustizia aveva precisato che la primazia del diritto comunitario trova un suo fondamento nell'art. 189 TCE (poi 249 e adesso 288 del TFUE), rilevando che «questa disposizione, che *non è accompagnata da alcuna riserva*, sarebbe priva di significato se uno stato potesse unilateralmente annullarne gli effetti con un provvedimento nazionale che prevalesse sui testi comunitari».

Prima di entrare nel vivo del lavoro è necessario chiarire qualche aspetto relativo alla portata del concetto stesso di *primauté* e alla disapplicazione come tecnica di risoluzione delle antinomie. Tecnica e non criterio. In merito alla fattispecie inerente il contrasto tra fonte interna e fonte comunitaria non sembra infatti possibile rintracciare nella disapplicazione un ulteriore criterio di risoluzione delle antinomie, bensì la semplice osservanza, seppur in un ottica finalistica volta alla costruzione del mercato interno, del criterio competenzaale¹⁸.

È bene distinguere tra la stessa disapplicazione e l'abrogazione. Quest'ultima come strumento ordinario di risoluzione delle antinomie, la prima invece come strumento eccezionale¹⁹.

Secondo Mortati la disapplicazione «designa il *potere di non applicare* ad una singola fattispecie o per particolari effetti un atto, che per altre fattispecie o ad altri effetti rimane pienamente valido ed efficace»²⁰. Questa si realizza «nel caso in cui l'ordinamento giuridico limiti le potestà dell'organo chiamato all'esame della validità di un atto, nel senso che gli inibisca l'annullamento del medesimo e gli renda possibile solo l'*accertamento della non validità* con la conseguente non applicazione alla fattispecie sottoposta al suo esame»²¹.

Un'impostazione ripresa dalla Corte costituzionale italiana con la sentenza n. 389 del 1989 stabilendo che «la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull'esistenza delle stesse e, pertanto, non può esser causa di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto». Risulta quindi immediatamente la differenza con l'istituto abrogativo. Questo produce infatti

¹⁷ Cfr. CGCE, Sent. 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa/ENEL*.

¹⁸ F. MODUGNO, *E' possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, Relazione al Convegno celebrativo del 60° anniversario della Costituzione dal titolo “*Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione*”, svoltosi presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Roma Tre il 27 e 28 novembre 2008, p. 33.

¹⁹ D. PORENA, *La disapplicazione normativa: nuovo criterio di risoluzione delle antinomie o “figura limite” nella teoria delle fonti?*, in federalismi.it, n. 15/2011.

²⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1991, p. 299.

²¹ Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 299. Sull'istituto, da ultimo, v. G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, Il Mulino, 1998, 170 ss. Va ricordato il tentativo di qualificazione in termini di “non applicazione” della *primauté*, effettuata dalla Corte costituzionale italiana nella sent. n. 168 del 1991. Sul punto cfr. A. CELOTTO, *Dalla «non applicazione» alla «disapplicazione» del diritto interno incompatibile con il diritto comunitario*, in *Giur. it.*, 1995, 341 ss.

una cessazione tendenzialmente definitiva dell'efficacia della norma, l'abrogazione ha dunque una portata normativa sostanziale capace di innovare il quadro normativo complessivo. La disapplicazione agisce semplicemente limitando l'efficacia della norma, non facendola però cessare in senso assoluto, ma determinando la compresenza di due discipline normative tra loro concorrenti.

La disapplicazione interviene evidentemente su un piano differente. Non si tratta quindi di una soluzione di tipo sostanziale bensì processuale e, pertanto, non portatrice di finalità generali.

Rispetto agli effetti, inoltre, il meccanismo disapplicativo non determina effetti *erga omnes*. Gli effetti della disapplicazione hanno infatti portata limitata *inter partes*, nell'ambito del giudicato, senza peraltro poter "ipotecare" successive e differenti soluzioni giurisprudenziali.

A chiarire questo cruciale aspetto è intervenuta senza ambiguità la stessa Corte di Lussemburgo affermando che «l'incompatibilità di una normativa nazionale con disposizioni comunitarie, anche direttamente efficaci, può essere eliminata definitivamente solo mediante disposizioni interne di carattere vincolante aventi la stessa portata giuridica di quelle da modificare»²². La Corte di giustizia si trova quindi in linea con quanto disposto dall'art. 15 delle pre leggi che configurano l'abrogazione esclusivamente quale possibile effetto di un'altra legge.

A prescindere da queste considerazioni, per conclamate esigenze di certezza del diritto, la Corte di Lussemburgo ha comunque sostenuto, a più riprese, la sussistenza di un successivo obbligo in capo allo stato membro di adattare la propria legislazione interna ai principi di diritto comunitario attraverso l'abrogazione delle disposizioni in questione. Tale orientamento è stato infine recepito dalla Consulta nella sopra richiamata sentenza n. 389/89.

Lo scopo del presente lavoro è quello di ricostruire il *modus operandi* dell'istituto della disapplicazione prendendo in esame tanto il piano soggettivo, cioè considerando *chi* disapplica, quanto il piano oggettivo, *rispetto a quali norme* si deve disapplicare (ambito della disapplicazione) per valutare l'ampiezza del fenomeno. In un secondo momento sarà interessante vedere come si sia progressivamente adattato il ruolo del giudice costituzionale rispetto all'espansione e alla penetrazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno.

²² CGCE, sent. del 17 novembre 1992, causa C-235/91, *Commissione c. Irlanda*.

1. L'ampiezza del fenomeno disapplicativo

Prima di andare ad analizzare quali sono i soggetti effettivamente indicati in sede giurisprudenziale dalla Corte di giustizia per disapplicare la normativa interna è opportuno indagare previamente l'ambito di operatività della disapplicazione stessa. Un'indagine sia sul piano esterno, quali disposizioni comunitarie implicano l'obbligo di disapplicazione, sia su quello interno, quali disposizioni nazionali devono essere disapplicate.

Su entrambi i piani la giurisprudenza comunitaria è stata assai estensiva.

La questione concerne essenzialmente l'estensione della nozione di "norma comunitaria avente effetti diretti", solo alle quali è riconosciuto il beneficio della *primauté* rispetto alle norme interne²³. La Corte di Lussemburgo ha riconosciuto la diretta applicabilità (quanto meno per gli effetti verticali, con maggiori difficoltà per quelli orizzontali) ai Trattati e a tutti gli strumenti di diritto derivato da essi previsti quali regolamenti, direttive, decisioni. Una primazia dunque riconosciuta al di là del *nomen juris* in senso stretto, fondata essenzialmente sulla presenza o meno di un effetto diretto.

In particolare la *primazia* è riconosciuta ovviamente alle disposizioni dei Trattati, sia in senso verticale, sia in senso orizzontale²⁴. Non desta inoltre dubbi la natura auto applicativa dei regolamenti comunitari, per natura dotati di diretta effettività. La Corte di giustizia ha sentenziato infatti che «i regolamenti comunitari, per poter avere la stessa efficacia nei confronti dei cittadini di tutti gli stati membri, entrano a far parte dell'ordinamento giuridico nazionale, il quale deve rendere possibile l'efficacia diretta di cui all'art. 189, di guisa che i singoli possono farli valere senza vedersi opporre delle disposizioni o prassi di carattere nazionale ... le norme di bilancio di uno stato membro non possono quindi ostare all'efficacia immediata di una disposizione comunitaria né, di conseguenza, all'esercizio immediato dei diritti soggettivi che detta disposizione attribuisca ai singoli»²⁵. In merito ai regolamenti che invece necessitano di misure interne di esecuzione la stessa Corte ha stabilito un limitazione

²³ Corte cost., sent. n. 389/89.

²⁴ Basta richiamare, da un lato, quello verticale, la nota sent. 5 febbraio 1963, C-26/62, *Nv Algemene Transport - En Expeditie Onderneming Van Gend En Loos*: «... il disposto dell'articolo 12 pone un divieto chiaro e incondizionato che si concreta in un obbligo non già di fare, bensì di non fare. A questo obbligo non fa riscontro alcuna facoltà degli stati di subordinarne l'efficacia all'emanazione di un provvedimento di diritto interno. Il divieto dell'articolo 12 e per sua natura perfettamente atto a produrre direttamente degli effetti sui rapporti giuridici intercorrenti fra gli Stati membri ed i loro amministrati»; dall'altro, in orizzontale, sent. 6 giugno 2000, C-281/98, *Roman Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*: «la Corte ha così concluso, quanto ad una disposizione del Trattato avente natura imperativa, che il divieto di discriminazione riguarda del pari tutti i contratti che disciplinano in modo collettivo il lavoro subordinato, come pure i contratti fra privati...(punto 34). Si deve quindi considerare che il divieto della discriminazione in base alla cittadinanza, enunciato dall'art. 48 del Trattato, si applica anche ai privati», punto 36.

²⁵ CGCE, Sent. 17 maggio 1972, C-93/71, *Orsolina Leonesio Contro Ministero dell'Agricoltura e foreste della Repubblica italiana*, punti 22 e 24.

negli effetti della disapplicazione in senso orizzontale: «si deve rilevare che, se, in conseguenza della natura stessa dei regolamenti e della loro funzione nel sistema delle fonti del diritto comunitario, le disposizioni dei detti regolamenti producono, in genere, effetti immediati negli ordinamenti giuridici nazionali, senza che le autorità nazionali debbano adottare misure di attuazione, talune loro disposizioni possono tuttavia richiedere, per la loro applicazione, l'adozione di misure di esecuzione da parte degli stati membri ... considerato il margine di valutazione di cui dispongono gli stati membri per l'applicazione di tali disposizioni, non si può ritenere che i privati possano far valere diritti sulla base di tali disposizioni in assenza di misure di esecuzione adottate dagli stati membri»²⁶.

Più articolato il discorso relativo alle direttive. Inizialmente pensate come fonti del diritto destinate a vincolare i singoli stati membri soltanto riguardo al risultato da raggiungere e non anche rispetto alla forma e ai mezzi (art. 288 TFUE), quest'ultime sembravano non dotate di diretta applicabilità e quindi di prevalenza sulla normativa interna. La Corte di giustizia ha però nel tempo riconosciuto anche alle direttive un effetto diretto, seppur in determinate circostanze: è necessario infatti che sia scaduto invano il termine di attuazione, che la direttiva, in tutto o in alcune parti, sia precisa e non condizionata dalla necessità di emanazione da parte delle autorità nazionali di ulteriori atti per garantirne l'applicazione e che dalla stessa discenda un effetto giuridico favorevole all'individuo rispetto allo stato. In presenza di tali condizioni il giudice sarà quindi tenuto a disapplicare la normativa interna contrastante²⁷.

La Corte di Lussemburgo ha comunque mantenuto distinti gli *effetti diretti verticali* da quelli orizzontali: «Sarebbe incompatibile con l'efficacia vincolante che l'art. 189 riconosce alla direttiva l'escludere, in linea di principio, che l'obbligo da essa imposto possa esser fatto valere dalle persone interessate; particolarmente nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, imposto agli stati membri di adottare un determinato comportamento, l'effetto utile dell'atto sarebbe attenuato se agli amministrati fosse precluso di valersene in giudizio ed ai giudici nazionali di prenderlo in considerazione in quanto

²⁶ CGCE, Sent. 17 maggio 1972, C-93/71, cit., punto 26 e 28.

²⁷ Si tratta di una giurisprudenza che prende origine dalle sentt. 6 ottobre 1970, causa 9/70, *Franz Grad c. Finanzamt Traunsteins*, e 17 dicembre 1970, causa 33/70, *SACE c. Ministero delle finanze*; e viene sviluppata nella sent. 4 dicembre 1974, causa 41/74, *Van Duyn c. Home Office*. Chiarezza, precisione e completezza delle norme; assenza di qualsiasi condizione alla loro efficacia; inutile decoro del termine per la recezione a livello nazionale sono le tre condizioni richieste per aversi produrre effetti diretti, consolidatamente ammessi in senso verticale, cioè per l'attribuzione ai singoli di diritti nei confronti dello stato o nei confronti di organismi o enti soggetti all'autorità o al controllo dello stato, ma non anche in senso orizzontale. Anche la Corte costituzionale ha ammesso l'efficacia diretta e, ovviamente, la prevalenza delle norme così immesse nell'ordinamento rispetto alle norme interne configgenti; cfr. sent. n. 168 del 1991.

elemento del diritto comunitario»²⁸. Riguardo al *diniego di effetti orizzontali* la Corte ha specificato: «Quanto all'argomento secondo il quale una direttiva non può essere fatta valere nei confronti di un singolo, va posto in rilievo che, secondo l'art. 189 del Trattato, la natura cogente della direttiva sulla quale è basata la possibilità di farla valere dinanzi al giudice nazionale esiste solo nei confronti dello "stato membro cui è rivolta". Ne consegue che la direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e che una disposizione di una direttiva non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso»²⁹. La stessa Corte è intervenuta successivamente con una controversa sentenza in occasione del caso Mangold³⁰. Tale sentenza ha suscitato interesse perché da un lato affermava, ancorché in un *obiter dictum*, che la direttiva 2000/78/CE poteva dispiegare effetti orizzontali, dall'altro perché riconosceva l'esistenza di un principio generale di diritto comunitario che vietava la discriminazione sulla base dell'età. In tal modo, ossia con il riferimento al principio generale, si rendeva superfluo il riconoscimento degli effetti diretti orizzontali della direttiva inattuata.

La Corte di Lussemburgo ha inoltre chiarito che fra la data di entrata in vigore e quella della scadenza del termine di recepimento, la direttiva, per i principi che esprime, è da ritenersi ormai entrata a far parte dell'ordinamento comunitario. Pertanto prevede che la normativa nazionale sia applicata fin dall'entrata in vigore della direttiva medesima in modo conforme a quei principi (nel caso *Velasco Navarro* si trattava del divieto di discriminazione in materia di salvaguardia dei diritti dei lavoratori in caso di insolvenza del datore di lavoro)³¹.

Un ulteriore aspetto da considerare in merito riguarda l'esigenza di adeguamento della norma interna alla disposizione comunitaria anche nel caso di non corretta trasposizione della direttiva. Quest'ultima infatti, pur essendo chiara, precisa ed incondizionata, non può trovare applicazione nei rapporti orizzontali³². L'interpretazione conforme del diritto nazionale può essere lo strumento della sua, sia pure indiretta, applicazione. La mancanza di effetto diretto non esclude infatti, di per sé, l'effetto utile del diritto comunitario. Come insegna il caso

²⁸ CGCE, Sent. 19 gennaio 1982, C-8/81, *Ursula Becker Contro Finanzamt Muenster-Innenstadt*, punti 20 e 21.

²⁹ CGCE, Sent. 26 febbraio 1986, C-152/84, *M. H. Marshall c. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority*, punto 48; CGCE, 14 luglio 1994, causa 91/92, *Faccini Dori c. Recreb Srl*.

³⁰ Cfr. CGCE, 22 novembre 2005, C-144/2004.

³¹ CGCE. 17 gennaio 2008, causa C-246/06 (Corte giust. 4 luglio 2006, causa C-212/04, *id.*, 2007, e nota di A. M. Perrino, *Perplexità in tema di contratto di lavoro a termine del pubblico dipendente*, CGCE si era già pronunciata nel senso che dalla data di entrata in vigore della direttiva i giudici degli Stati membri devono astenersi per quanto possibile dall'interpretare il diritto interno in un modo che rischierebbe di compromettere gravemente, dopo la scadenza del termine di attuazione, la realizzazione del risultato perseguito dalla direttiva medesima).

³² Anche se sul piano orizzontale resta ferma l'ipotezzabilità della non applicabilità della norma nazionale adottata senza rispettare le procedure imposte dalla direttiva comunitaria (Corte giust. 26 settembre 2000, causa C-443/98, *Racc.*, p. I-7535).

Pfeiffer, il giudice nazionale non dovrà limitarsi ad interpretare in modo conforme alla direttiva la normativa di recepimento, ma anche l'intero diritto nazionale, per valutare in quale misura possa essere applicato in modo da non pervenire ad un risultato contrario a quello cui mira la direttiva, non correttamente trasposta³³. Nel prescrivere che la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, pur restando salva la competenza in capo agli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi, la norma impone a ciascun organo nazionale il perseguimento di quel risultato, nelle forme ad esso pertinente. Per ciò che concerne l'organo giudiziario rileva quindi lo strumento interpretativo. Tanto nel caso *Pfeiffer* quanto nel successivo caso *Velasco Navarro* la Corte di giustizia ha dato quindi una risposta nel segno dell'interpretazione adeguatrice. Un'impostazione quest'ultima che, come vedremo in seguito, era già stata delineata dalla Corte costituzionale italiana con la sentenza n. 170 del 1984.

Più lineare invece la questione in merito alle decisioni. «Sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria attribuita dall'articolo 189 alla decisione - argomenta la Corte - l'escludere, in generale, la possibilità che l'obbligo da essa imposto sia fatto valere dagli eventuali interessati. In particolare, nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante decisione, obbligato uno stato membro o tutti gli stati membri ad adottare un determinato comportamento, la portata dell'atto sarebbe ristretta se i singoli non potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario». Gli effetti di una decisione possono non essere identici a quelli di una disposizione contenuta in un regolamento, ma tale differenza «non esclude che il risultato finale, consistente nel diritto del singolo di far valere in giudizio l'efficacia dell'atto, sia lo stesso nei due casi»³⁴; inoltre «dalla giurisprudenza comunitaria emerge che una disposizione contenuta in una decisione di cui l'interessato non sia il destinatario, per poter produrre effetti diretti nei suoi confronti, deve imporre al proprio destinatario un obbligo incondizionato e sufficientemente chiaro e preciso a favore dell'interessato»³⁵.

Più controversa la questione relativa ai principi generali dell'ordinamento comunitario. Come si è avuto modo di vedere, la questione concerne sostanzialmente

³³ CGCE, 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, *Foro it.*, 2005, IV, col. 23 con osservazioni di G. Ricci.

³⁴ CGCE, Sent. 6 ottobre 1970, C-9/70, *Franz Grad Contro Finanzamt Traunstein*, cit., punto 5.

³⁵ Tribunale I grado, 28 settembre 1998, C-254/97, *Fruchthandelsgesellschaft Chemnitz c. Commissione*, punto 29.

l'estensione della nozione di "norma comunitaria avente effetti diretti", solo alle quali è riconosciuto il beneficio della *primauté* rispetto alle norme interne³⁶.

È convinzione diffusa e assodata che i Trattati non siano vincolanti solo per il disposto letterale dei singoli precetti, ma anche per quanto si possa ricavare dall'insieme delle loro disposizioni. I principi generali ricavabili dai Trattati, per definizione, non richiedono ulteriori atti che li elenchino e li esplicitino, se un effetto gli è attribuito questo non potrà quindi che essere diretto. Si ritiene quindi pacificamente che i principi siano allo stesso livello dei Trattati e siano vincolanti allo stesso modo per gli stati membri³⁷. In un contesto come questo, una problematica ulteriore è data proprio dall'individuazione dei principi stessi, complice una renitenza diffusa all'individuazione e alla positivizzazione di un nucleo applicabile in via diretta.

Come spesso accade in ambito comunitario è stata la Corte di giustizia a svolgere questo lavoro. Nella sua giurisprudenza ha preferito lasciare la questione aperta, senza stilare un catalogo preciso, facendo un uso abbondante e sempre crescente della categoria dei principi generali. L'opera della CGCE mira infatti a stimolare l'applicazione autonoma degli stessi da parte dei giudici nazionali favorendo così la cogenza del diritto comunitario ancorché in presenza di norme dei Trattati, o norme da essi derivate, lacunose³⁸. Il ruolo propulsivo e, in un certo modo, creativo della Corte di Lussemburgo è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale italiana. La Consulta ha infatti accettato il principio per cui le sentenze della CGCE assumano lo stesso rango delle norme interpretate. In questo modo ha conferito alla giurisprudenza comunitaria valenza ricognitiva dei principi generali³⁹.

La Corte di giustizia ha ampliato infine il grado di vincolatività degli atti *non-self executing* negli ordinamenti statali attraverso una serie di *escamotage* giurisprudenziali⁴⁰. Oltre alla possibilità di condanna per gli stati inadempienti attraverso la procedura di infrazione prevista ai sensi degli artt. 258 e 260 TFUE (ex artt. 226 e 228 TCE), è stata introdotta la responsabilità patrimoniale degli stati nei confronti dei singoli per i danni provocati dalla mancata (o cattiva) attuazione⁴¹; oltre all'obbligo in capo ai giudici nazionali

³⁶ Corte cost., sent. n. 389/89.

³⁷ G. ALPA, *L'arte di giudicare*, Roma-Bari, 1996, p. 56.

³⁸ D. SIMON, *Y a-t-il de principes généraux du droit communautaire?*, in *Droits*, vol. 14, 1991, pp. 75 e ss.

³⁹ Corte cost., sent. n. 232/89.

⁴⁰ A. CELOTTO e T. GROPPI, *Primazia vs contro limiti: Diritto costituzionale nazionale e diritto europeo*, Roma-Siena, 2007, p. 16

⁴¹ Secondo l'orientamento avviato con la sent. 19 novembre 1991, cause C-6/90 e 9/90, *Francovich c. Repubblica italiana*. Per un quadro v. R. BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, cit., e M. RUOTOLO, *Legge, diritto comunitario e responsabilità civile dello Stato*, in AA.VV., *Trasformazioni della funzione legislativa, I, Vincoli alla funzione legislativa*, Milano, Giuffrè, 1999. Assai interessante è l'applicazione di tale forma di responsabilità alla mancata sollevazione di pregiudiziale comunitaria ex art. 234

di interpretazione conforme della normativa europea, anche alla luce delle direttive non attuate o di atti non vincolanti, quale era la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona alla Carta di Nizza è riconosciuto il medesimo valore giuridico dei trattati, ai sensi dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea)⁴² e infine l'esigenza per gli stati di astenersi dall'adottare disposizioni che possano gravemente compromettere la realizzazione del risultato indicato dalla direttiva, fino ad ammettere profili di "pre-conformazione"⁴³.

Sul piano nazionale la giurisprudenza comunitaria è stata altrettanto estensiva. In base anche al ricordato principio della *primauté existentielle*, ha stabilito che qualsiasi disposizione di diritto interno deve essere disapplicata se contrastante con il diritto comunitario, a prescindere dal grado gerarchico. La Corte di giustizia assume quindi un concetto di diritto nazionale recessivo rispetto al diritto comunitario molto ampio, non avendo – in buona sostanza – mai considerato l'esistenza di controlimiti (affermati solo a livello nazionale). Nella sentenza *Costa/ENEL*, dopo aver fatto riferimento all'art. 189 TCE (poi 249 e ora 288 TFUE) sottolineando che detta disposizione *non è accompagnata da alcuna riserva*, la CGCE ha affermato che «il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua

TCE, proposta ora dall'avv. generale Léger nelle proprie conclusioni presentate l'11 ottobre 2005, nella causa 173/03.

⁴² La Carta di Nizza, formalmente solo proclamata, ha negli anni acquisito una sostanziale efficacia giuridica nella prassi giurisprudenziale, venendo richiamata e applicata da molti giudici nazionali (tra cui la Corte costituzionale italiana, a partire dalla sent. n. 135 e 445 del 2002), alla Corte europea dei diritti dell'uomo, al Tribunale di I istanza e, da ultimo, finalmente, anche dalla Corte di giustizia; cfr. sent. 27 giugno 2006, C-540/03, *Parlamento c. Consiglio*, «Se è pur vero che la Carta non costituisce uno strumento giuridico vincolante, il legislatore comunitario ha tuttavia inteso riconoscerne l'importanza affermando, al secondo 'considerando' della direttiva, che quest'ultima rispetta i principi riconosciuti non solamente dall'art. 8 della CEDU, bensì parimenti dalla Carta. L'obiettivo principale della Carta, come emerge dal suo preambolo, è peraltro quello di riaffermare "i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli stati membri, dalla [CEDU], dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte (...) e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo"» (*punto 38*). La Corte ha osservato inoltre che «L'art. 7 della Carta riconosce parimenti il diritto al rispetto della vita privata o familiare. Tale disposizione dev'essere letta in correlazione con l'obbligo di prendere in considerazione il superiore interesse del minore, sancito dall'art. 24, n. 2, della Carta medesima, tenendo conto parimenti della necessità per il minore di intrattenere regolarmente rapporti personali con i due genitori, necessità affermata dal medesimo art. 24, n. 3» (*punto 58*); poi anche sent. 13 marzo 2007, C-432/05, *Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd c. Justitiekanslern*.

⁴³ Dalla sent. 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter Environnement Wallonie ASBL*, la Corte di giustizia afferma che per gli Stati, in pendenza del termine posto dalla direttiva stessa per la propria trasposizione, sussiste l'obbligo di astenersi dall'adottare disposizioni che possano gravemente compromettere la realizzazione del risultato che la direttiva prescrive; cfr. le interessanti applicazioni della Corte costituzionale nelle sentt. nn. 41 e 45 del 2000, rispetto alla non ammissibilità di *referendum* abrogativo su leggi interne comunque "pre-conformate" a direttive da recepire; in proposito M. CARTABIA, *Referendum e obblighi comunitari: verso l'inammissibilità del referendum su leggi costituzionalmente necessarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, 183 ss.; A. CELOTTO, *Direttive comunitarie in attesa di recepimento e ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Mass. giur. lav.*, 2000, 752 ss.

specifica natura, trovare un limite in *qualsiasi* provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità». Il “qualsiasi”, nell’originale francese *quel qu'il soit*, fa tacito riferimento al fatto che nessun tipo di atto nazionale può resistere al diritto comunitario⁴⁴. Sicuramente non di rango primario, ma neanche di rango costituzionale. Un orientamento reiterato e ribadito nelle successive pronunce sottolienando come «il diritto nato dal Trattato, che ha una fonte autonoma, per sua natura non può infatti trovare un limite in qualsivoglia norma di diritto nazionale senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che sia posto in discussione il fondamento giuridico della stessa Comunità. Di conseguenza, il fatto che siano menomati vuoi i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione di uno stato membro, vuoi i principi di una Costituzione nazionale, non può sminuire la validità di un atto della comunità né la sua efficacia nel territorio dello stesso stato»⁴⁵. Un’impostazione ripresa, pur tra mille resistenze, dalla giurisprudenza costituzionale italiana, che, a partire dalla sent. n. 98 del 1965, ha ammesso la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno di rango costituzionale, ancorché non mancando di sottolineare il costante presidio, quanto meno teorico, dei controlimiti.

La positivizzazione della prevalenza comunitaria, nei fatti come visto già esistente, avvenuta con il Trattato di Roma del 1957 e ripresa seppur in modo più “discreto” dal Trattato di Lisbona del 2007 ha, del resto, sancito senza ombra di dubbio che il diritto europeo prevale sul diritto nazionale. La primazia vale sia rispetto al diritto nazionale di rango primario, sia rispetto a quello di rango costituzionale, superando gli indirizzi consolidati dei giudici costituzionali degli stati membri, relativamente morbidi sull’accettazione della primazia ordinaria, cioè sulle norme di rango legislativo e sub-legislativo, ma molto restii rispetto alla primazia costituzionale, cioè sulle norme nazionali di rango costituzionale⁴⁶.

⁴⁴ Questo indirizzo era già delineato in fieri dalla sent. *Van Gend en Loos* del 1963, nella quale la Corte ha introdotto il principio dell’effetto diretto del diritto comunitario negli stati membri, che consente ai cittadini europei di far valere direttamente norme comunitarie dinanzi ai loro giudici nazionali. In essa si afferma che «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli stati membri ma anche i loro cittadini» (Sent. 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*, par. 8).

⁴⁵ CGCE, Sent. 17 dicembre 1970, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, punto 3; cfr. anche CGCE, Sent. 2 aprile 2004, T-231/02, *Gonnelli e AIFO*, punto 57: «I ricorrenti non possono neppure sostenere nelle loro osservazioni sull’eccezione di irricevibilità che, al fine di porre rimedio a questa asserita carenza di tutela giurisdizionale, la Corte costituzionale italiana potrebbe non dare applicazione agli atti comunitari incompatibili con i diritti fondamentali contenuti nella costituzione nazionale in quanto il diritto comunitario, secondo una giurisprudenza consolidata, prevale sul diritto nazionale».

⁴⁶ B. DE WITTE, *Direct Effect, Supremacy and the Nature of Legal Order*, in P. CRAIG, J. DE BURCA (cur.), *The evolution of EU law*, Oxford, 1999, p. 198.

Da questo punto di vista la dottrina che ha meglio inquadrato e descritto la problematica della natura ed essenza del rapporto tra diritto comunitario e diritto nazionale è quella di lingua tedesca. La stessa Corte di giustizia ha invitato da tempo a considerare l'ordinamento comunitario come un sistema giuridico "di nuovo genere", non più inquadrabile negli schemi tipici del diritto internazionale pattizio classico⁴⁷. La tradizionale disputa tra monisti e dualisti al fine di delineare l'autorità del diritto internazionale, applicata negli ultimi decenni anche alla relazione con l'ordinamento comunitario e ai contrasti tra fonti, in ambiente tedesco è stata in parte superata, nonostante qualche sacca di resistenza, già a partire dagli anni Sessanta.

Da questa impostazione discende una nuova prospettiva, secondo la quale tra i due ordinamenti, interno ed europeo, non sembra configurarsi un vero conflitto tra sistemi perché entrambi sono rivolti a garantire la tutela di situazioni giuridiche individuali.

La dottrina tedesca ha quindi distinto nitidamente la prevalenza delle norme comunitarie (*Vorrang*) dall'eventuale superiorità di rango (*Höherrangigkeit*) di quest'ultime. Come è stato chiarito dalla dottrina, e poi anche dalla giurisprudenza del Tribunale federale, la precedenza accordata al diritto europeo non è assoluto, intrinseca quindi all'essenza stessa delle norme comunitarie (*Geltungsvorrang*), ma è una "precedenza applicativa" (*Anwendungsvorrang*).

In quest'ottica la primazia comunitaria è giustificata attraverso una prospettiva condivisibile fondata su una legittimazione finalistica e non attraverso la superiorità gerarchica. La Corte comunitaria a questo proposito ha infatti fatto capire che il ruolo del diritto comunitario è teleologicamente delimitato dall'obiettivo di tutelare il mercato interno e il relativo effetto utile (il cosiddetto *effet utile*). In questo senso il perseguimento di uno scopo non determina l'assorbimento *ipso facto* di una intera materia, soprattutto alla luce delle evoluzioni recenti della costruzione comunitaria che hanno visto la rigida separazione per ambiti di competenza tra Comunità e stati membri soppiantata dall'applicazione dei principi di sussidiarietà e collaborazione⁴⁸.

L'ordine giuridico europeo si esplica quindi all'interno dei canoni dell'effetto utile e degli obiettivi prefissati. Questo è sicuramente un punto di forza delle norme comunitarie (da cui deriva la loro prevalenza), ma è anche il suo limite più importante. Lo scopo da raggiungere intrinseco in una norma europea diviene infatti l'unico canone per valutarne la legittimità e la proporzionalità. La primazia comunitaria, anche in riferimento a norme di

⁴⁷ CGCE, 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*.

⁴⁸ C. PAGOTTO, , Milano, 2008, pp. 152 e ss.

rango costituzionale, non è quindi un assoluto, ma è strettamente correlata agli obiettivi perseguiti.

Questa impostazione ha il pregio al tempo stesso di legittimare la primazia e di evitare il sempre scivoloso riferimento a una superiorità gerarchica di un diritto rispetto a un altro. Un tema che si presta a fraintendimenti anche a causa di una traduzione non felicissima. Il francese *rang de supériorité* è da intendersi nel senso di applicazione prioritaria e non di superiorità. In questo senso è maggiormente rispondente all'interpretazione data dalla CGCE la traduzione inglese *precedence of community law*, tedesca *Vorrang*, olandese *Vorrang* e danese *Forrang* piuttosto che il nostro *supremazia*, scelta ripetuta anche nelle altre lingue dell'Europa mediterranea, in spagnolo e portoghese si usa infatti *supremacia*.

La Corte di Lussemburgo ha esteso l'obbligo di disapplicazione, oltre che alle disposizioni normative di qualunque rango, anche alle disposizioni di natura amministrativa. «Tra le disposizioni di diritto interno in contrasto con la disposizione comunitaria possono figurare disposizioni vuoi legislative, vuoi amministrative»⁴⁹. In particolare, si è così specificato: «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 ... L'esistenza di una siffatta tutela non può dipendere dalla natura della disposizione di diritto interno contrastante col diritto comunitario»⁵⁰.

Di particolare interesse è anche l'estensione della *primauté* rispetto a un tipo di normativa del tutto peculiare quale quella dei contratti collettivi. In una sentenza del 2003 infatti la CGCE ha affermato che «sarebbe infatti in contrasto con la natura stessa del diritto comunitario che al giudice competente per l'applicazione di tale diritto fosse negato il potere di fare quanto necessario per disapplicare, nel contempo, *le clausole di un contratto collettivo che eventualmente costituiscono ostacolo alla piena efficacia delle norme comunitarie*»⁵¹.

La primazia comunitaria si esplica inoltre nei confronti della mera prassi. Così la Corte di giustizia in una sentenza del 2001: «È sufficiente ricordare a tal riguardo come la Corte abbia considerato che è incompatibile con le esigenze insite nella natura stessa del diritto comunitario qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno stato

⁴⁹ CGCE, Sent. 7 luglio 1981, causa 158/80, *Rewe*, punto 43.

⁵⁰ CGCE, Sent. 29 aprile 1999, C-224/97, *Ciola*, punti 30/34; ad esempio, si è così esteso l'obbligo di disapplicazione anche ai bandi di gara: sent. 27 febbraio 2003, C-327/00, *Santex*. In questo caso la giurisprudenza amministrativa italiana fa eccezione legando all'onere di impugnazione la prevalenza delle norme comunitarie sugli atti amministrativi nazionali.

⁵¹ CGCE, Sent. 20 marzo 2003, C-187/00, *Kutz-Bauer*, punti 74 e 75.

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 solo temporaneamente, alla piena efficacia delle norme comunitarie ...»⁵².

2. *I soggetti chiamati a disapplicare e a far valere la primauté*

La giurisprudenza della Corte di Lussemburgo ha identificato essenzialmente tre operatori del diritto chiamati a disapplicare la normativa interna contrastante con il diritto comunitario: organi giudiziari; organi amministrativi e organi legislativi.

Il soggetto per eccellenza chiamato a disapplicare la norma interna per lasciare spazio alla disciplina comunitaria è il giudice comune. Con la richiamata sentenza *Simmenthal* viene infatti esplicitamente affermato e chiarito l'obbligo di *ciascun giudice* di disapplicare la norma nazionale confliggente con quella comunitaria anche nei sistemi in cui il giudizio di legittimità costituzionale è di tipo accentrato. Eventuali disposizioni nazionali precedenti o successive contrastanti con il disposto comunitario vanno immediatamente disapplicate senza che si debba attendere la loro rimozione ad opera dello stesso legislatore nazionale, attraverso l'abrogazione, o di altri organi costituzionali, con la dichiarazione di illegittimità costituzionale. Soprattutto rispetto a quest'ultima eventualità il tempo intercorso in attesa di una pronuncia in tal senso impedirebbe l'applicazione immediata delle norme comunitarie e quindi non garantita la piena, integrale e uniforme applicazione delle medesime e non protette le situazioni giuridiche create in capo ai privati⁵³.

⁵² CGCE, Sent. 28 giugno 2001, C-118/00, *Larsy*.

⁵³ Citando testualmente: «posto che, ai sensi dell'art. 189 del Trattato CEE e della costante giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, le disposizioni comunitarie direttamente applicabili devono esplicare, a dispetto di qualsivoglia norma o prassi interna degli stati membri, piena, integrale ed uniforme efficacia negli ordinamenti di questi ultimi, anche al fine della garanzia delle situazioni giuridiche soggettive create in capo ai privati, se ne consegua che la portata di dette norme va intesa nel senso che eventuali disposizioni nazionali successive con esse contrastanti vanno immediatamente disapplicate senza che si debba attendere la loro rimozione ad opera dello stesso legislatore nazionale (abrogazione) o di altri organi costituzionali (dichiarazione di incostituzionalità), specie ove si consideri, rispetto a questa seconda ipotesi, che fino a detta dichiarazione, permanendo la piena efficacia della legge nazionale, risulta impedita l'applicazione delle norme comunitarie e quindi non garantita la piena, integrale ed uniforme applicazione delle medesime e non protette le situazioni giuridiche create in capo ai privati (punto 7); ... dal complesso delle precedenti considerazioni risulta che qualsiasi giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria (punto 21); ... *il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, 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*

Questa impostazione non è stata mai rinnegata dalla stessa Corte di Lussemburgo, anzi è stata più volte ribadita. Nella sentenza *Factortame*⁵⁴, dopo aver richiamato la sentenza *Simmenthal*, il giudice comunitario infatti osserva e chiarisce che «la piena efficacia del diritto comunitario sarebbe del pari ridotta se una norma di diritto nazionale potesse impedire al giudice chiamato a dirimere una controversia disciplinata dal diritto comunitario di concedere provvedimenti provvisori allo scopo di garantire la piena efficacia della pronuncia giurisdizionale sull'esistenza dei diritti invocati in forza del diritto comunitario (punto 21)» e, quindi, «... il giudice nazionale chiamato a dirimere una controversia vertente sul diritto comunitario, qualora ritenga che una norma di diritto nazionale sia l'unico ostacolo che gli impedisce di pronunciare provvedimenti provvisori, deve disapplicare detta norma (punto 23)»⁵⁵. Il riferimento esplicito a *ciascun giudice* da parte della Corte di giustizia non lascia margini di interpretazione. Sono quindi chiamati a disapplicare la normativa interna configgente con quella comunitaria tanto i giudici ordinari, quanto quelli amministrativi, contabili, tributari.

Il ruolo cruciale rivestito dal giudice comune nella costruzione europea è tale anche in materia di diritti fondamentali. In continuità con la giurisprudenza *Mangold*, il riferimento all'elaborazione comunitaria dei diritti fondamentali, a cui si aggiunge in prospettiva l'attribuzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dello stesso valore giuridico dei trattati, rende infatti ipotizzabile una non applicazione della norma interna in forza del diritto fondamentale inerente al sistema comunitario. Si delinea quindi un quadro caratterizzato da un controllo di comunitarietà diffuso del diritto nazionale, naturalmente nei limiti delle competenze comunitarie, ma non solo. Con riguardo a quella giurisprudenza della corte comunitaria (nello specifico il caso *K.B.* del 7 gennaio 2004, C-117/2001, ed il caso *Richards* del 26 aprile 2006, C-423/2004 sulla legge inglese che non consentiva la registrazione all'anagrafe del mutamento di sesso) la violazione del principio di non discriminazione è collegata non a una disciplina nazionale rientrante nell'area di competenza comunitaria, ma alla legislazione che, estranea all'area comunitaria, incide su una delle

chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (punto 24)»CGCESent. 9 marzo 1978, C-106/77.

⁵⁴ Cfr. CGCESent. 19 giugno 1990, C-213/89, *The Queen c. Secretary Of State For Transport, Ex Parte Factortame Ltd e Altri*.

⁵⁵ In senso analogo cfr. CGCE, Sent. 7 febbraio 1991, C-184/89, *Helga Nimz Contro Freie Und Hansestadt Hamburg*; sent. 4 giugno 1992, cause riunite C-13/91 e C-113/91, *Debus*, punto 32; sent. 5 marzo 1998, C-347/96, *Solred SA e Administración General del Estado*, punto 30, sent. 8 giugno 2000, C-258/98, *Carra e.a.*, punto 16, sent. 22 giugno 2000, C-65/98, *Eyüp*, punto 42; sent. 19 novembre 2002, C-188/00, *Kurz né Yüce*, punto 69; sent. 18 settembre 2003, C-416/00, *Tommaso Morellato c. Comune di Padova*; sent. 13 gennaio 2004, C-256/01, *Allonby*; sent. 3 maggio 2005, C-387/02, C-391/02 e C-403/02, *Berlusconi*, punto 72; sent. 13 ottobre 2005, C-379/04, *Richard Dahms*, punto 14.

condizioni di godimento del diritto tutelato dall'ordinamento comunitario⁵⁶. In linea di principio non è quindi da escludere il crearsi di un concorso fra un controllo di comunitarietà diffuso della norma nazionale, sotto il profilo della compatibilità al diritto fondamentale comunitario, da parte del giudice comune mediante la tecnica del primato, con accertamento incidentale in relazione alla singola controversia (con l'eventuale formazione di un diritto vivente al riguardo, ma pur sempre non invalidante la norma), e il controllo accentrato affidato alla Corte costituzionale, nel corso del quale il diritto fondamentale comunitario diventa il parametro interposto⁵⁷. In tal caso fino all'intervento del giudice delle leggi con sentenza di incostituzionalità, il giudice comune potrebbe fare applicazione del principio di *primauté*; ove poi dovesse intervenire una pronuncia della Corte costituzionale con la definitiva espunzione dall'ordinamento della norma incompatibile, ogni spazio alla non applicazione da parte del medesimo giudice comune verrebbe meno⁵⁸. In tale prospettiva controllo diffuso (*inter partes*) e controllo accentrato (*erga omnes*) potrebbero astrattamente coesistere.

Interessante, pur con qualche margine di incertezza riguardo al fondamento giuridico e all'opportunità, rimane l'estensione dell'obbligo di disapplicazione anche rispetto ai vizi attinenti al procedimento di formazione della legge nazionale imposto dalla Corte di giustizia in merito a regole tecniche, soprattutto in materia di concorrenza. Il giudice comunitario, in una interpretazione altamente estensiva del suo ruolo, ha sancito l'obbligo per il giudice comune di disapplicare la norma nazionale, anche di rango legislativo, contenente una prescrizione a carattere tecnico (quali per esempio gli aiuti di stato) per mancata notifica alla Commissione europea o per essere stata adottata in anticipo rispetto ai termini previsti imposti dalla direttiva. A partire dalla sentenza *CIA Security* del 1996⁵⁹ il giudice è chiamato a disapplicare la normativa nazionale se lo stato membro ha omissso la comunicazione della

⁵⁶ Si veda al riguardo M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, cit., p. 51 ss.. Nel senso della diretta applicabilità della Carta dei diritti fondamentali, con un sindacato diffuso da parte dei giudici comuni sulla legge, nei limiti delle disposizioni auto-applicative, A. SPADARO, *Verso la costituzione europea: il problema delle garanzie giurisdizionali dei diritti*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGIERI, A. SAITTA E G. SILVESTRI (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano 2003, Giuffrè, p. 148 ss.; M. CARTABIA, *La Carta di Nizza, i suoi giudici e l'isolamento della Corte costituzionale italiana*, *ibidem*, p. 216.

⁵⁷ E. SCODITTI, *Giudici europei: dialogo ascendente e discendente. La prospettiva del giudice comune nazionale, intervento in Incontro di studio sul tema "I giudici e la globalizzazione: il dialogo tra le corti nazionali e sopranazionali"*, Roma 22-24 giugno 2009, Consiglio Superiore della Magistratura.

⁵⁸ Cfr. CGCE, Sent. 29 aprile 1999, C-224/97, *Ciola*; cfr. altresì CGCE, Sent. 4 dicembre 1997, Cause riunite C-258/96 e C-253/96, *Kampelmann*, specie punto 46; CGCE, Sent. 12 giugno 2005, Cause riunite C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, *Fratelli Martini e Cargill*, specie punto 101.

⁵⁹ CGCE, 30 aprile 1996, caua C-194/94, *CIA Security Int.*

suddetta regolamentazione o se non ha atteso il decorso di minimo tre mesi tra l'avvenuta notifica alla Commissione e l'entrata in vigore. Trattandosi, nella ricostruzione della Corte, di un "vizio procedurale sostanziale" va quindi equiparato a una violazione *tout court* della normativa europea. Nonostante le buone intenzioni del giudice comunitario, che mira ad accelerare il percorso verso regole tecniche omogenee fornendo alla Commissione gli strumenti per impedire manovre degli stati membri a tutela dei propri interessi industriali ed economici, quello che lascia perplessi è che l'obbligo di disapplicazione in capo al giudice comune impedisce di entrare nel merito e di approfondire la regola tecnica in questione. Perplessità di circostanza a parte, quest'ultima fattispecie sottolinea una volta di più l'ampiezza ormai raggiunta dal fenomeno disapplicativo rispetto alla normativa interna.

Il perseguimento dell'armonizzazione della normativa tra gli stati membri ha fatto sì che all'obbligo di disapplicazione fossero assoggettate anche le Autorità amministrative (si parla di *administrative direct effect*⁶⁰, quale corollario della primazia).

La Corte di giustizia più volte ha sentenziato che il principio della preminenza del diritto comunitario «impone *non solo alle giurisdizioni, ma a tutte le istanze dello stato membro* di dare pieno effetto alla norma comunitaria»⁶¹. Con queste premesse risulta chiaro come l'«obbligo di disapplicare una normativa nazionale in contrasto con il diritto comunitario incombe non solo al giudice nazionale, ma anche a tutti gli organi dello stato, comprese le autorità amministrative»⁶². In questa sfera sono inclusi anche gli enti territoriali.

L'estensione dell'obbligo di rispettare la primazia comunitaria in capo agli organi dell'Amministrazione è presto giustificata dalla esigenza di non contraddittorietà rispetto al potere dei giudici. «Va rilevato che il motivo per cui i singoli possono far valere le disposizioni di una direttiva dinanzi ai giudici nazionali ove sussistano i detti presupposti [incondizionatezza e sufficiente precisione] è che gli obblighi derivanti da tali disposizioni valgono per tutte le autorità degli stati membri ...; sarebbe peraltro contraddittorio statuire che i singoli possono invocare dinanzi ai giudici nazionali le disposizioni di una direttiva aventi i requisiti sopramenzionati, allo scopo di far censurare l'operato dell'amministrazione, e al contempo ritenere che l'amministrazione non sia tenuta ad applicare le disposizioni della direttiva disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi. Ne segue che, qualora

⁶⁰ Cfr. M. CLAES, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Oxford, Hart, 2005.

⁶¹ CGCE, Sent. 28 giugno 2001, C-118/00, *Larsy*, punto 52.

⁶² Cfr. CGCE, Sent. 9 settembre 2003, C-198/01, *Consorzio Industrie Fiammiferi*, punto 49.

sussistano i presupposti necessari, secondo la giurisprudenza della Corte, affinché le disposizioni di una direttiva siano invocabili dai singoli dinanzi ai giudici nazionali, tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, come i comuni, sono tenuti ad applicare le suddette disposizioni»⁶³.

L'obbligo di disapplicazione è stato imposto, in particolare, per: Amministrazioni fiscali («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, ovvero in quanto sono atte a definire diritti che i singoli possono far valere nei confronti dello stato»⁶⁴); Amministrazioni che prestano servizi di sanità pubblica («Gli amministrati qualora siano in grado di far valere una direttiva nei confronti dello stato, possono farlo indipendentemente dalla qualità nella quale questo agisce come datore di lavoro o come pubblica autorità. In entrambi i casi è infatti opportuno evitare che lo Stato possa trarre vantaggio dalla sua trasgressione del diritto comunitario»⁶⁵); Amministrazioni incaricate di mantenere l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza («I singoli possono esigere, nei confronti di un'autorità statale incaricata del mantenimento dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, la quale agisca in qualità di datore di lavoro, l'applicazione del principio della parità di trattamento fra uomini e donne, ... perché venga disapplicata una deroga a detto principio stabilita dal diritto nazionale»⁶⁶); per qualsiasi organo incaricato di pubblico servizio («Emerge che fa comunque parte degli enti ai quali si possono opporre le norme di una direttiva idonea a produrre effetti diretti un organismo che, indipendentemente dalla sua forma giuridica, sia stato incaricato, con un atto della pubblica autorità, di prestare, sotto il controllo di quest'ultima, un servizio di interesse pubblico e che dispone a questo scopo di poteri che eccedono i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli»⁶⁷) oltre ovviamente alle Autorità amministrative indipendenti. In particolar modo riguardo l'Autorità Antitrust con la celebre sentenza della Corte di giustizia sul caso del Consorzio Industrie Fiammiferi, conosciuta semplicemente come *sentenza CIF*: «Il principio del primato del diritto comunitario esige che

⁶³ Cfr. CGCE, Sent. 22 giugno 1989, C-103/88, *Fratelli Costanzo SpA c. Comune di Milano*, punti 30-31.

⁶⁴ Cfr. CGCE, Sent. 19 gennaio 1982, C-8/81, *Ursula Becker c. Finanzamt Muenster-Innenstadt*, punto 25; analogamente, CGCE, Sent. 22 febbraio 1990, C-221/88, *CECA c. Fallimento Acciaierie e Ferriere Busseni*.

⁶⁵ Cfr. CGCE, Sent. 26 febbraio 1986, C-152/84, *M. H. Marshall c. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority*, punto 49.

⁶⁶ CGCE, Sent. 15 maggio 1986, C-222/84, *Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, punto 57.

⁶⁷ CGCE, Sent. 12 luglio 1990, C-188/89, *Foster e altri c. British Gas Plc.*, punto 20.

sia disapplicata qualsiasi disposizione della legislazione nazionale in contrasto con una norma comunitaria, indipendentemente dal fatto che sia anteriore o posteriore a quest'ultima. ... Tale obbligo di disapplicare una normativa nazionale in contrasto con il diritto comunitario incombe non solo al giudice nazionale, ma anche a tutti gli organi dello stato, comprese le autorità amministrative ... Dal momento che un'autorità nazionale garante della concorrenza, quale l'Autorità, è investita della missione di vigilare, in particolare, sul rispetto dell'art. 81 CE e che tale norma, in combinato disposto con l'art. 10 CE, impone un obbligo di astensione a carico degli stati membri, l'effetto utile delle norme comunitarie sarebbe affievolito se, nell'ambito di un'inchiesta sul comportamento di imprese ai sensi dell'art. 81 CE, quell'autorità non potesse accertare se una misura nazionale sia in contrasto con il combinato disposto degli artt. 10 CE e 81 CE e se, conseguentemente, non la disapplicasse»⁶⁸. La sentenza CIF ha rivestito un particolare significato simbolico: lo Stato italiano riconosceva infatti da oltre mezzo secolo forme di protezione economiche ai produttori di fiammiferi consorziati. Oltretutto il consorzio in questione fu uno dei primi esempi di cartello riconosciuto e reso obbligatorio per legge⁶⁹. L'Antitrust è stata quindi investita dalla giurisprudenza comunitaria di opporsi a politiche legislative di stampo protezionistico.

La giurisprudenza comunitaria, come si evince da questa analisi, prescinde completamente dalla natura della autorità chiamata ad assumere una decisione pubblica a carattere vincolante, quello che effettivamente rileva è proprio l'aver garantito o meno la piena e diretta applicazione del diritto europeo. Il risultato assume quindi un ruolo centrale nella costruzione comunitaria. Questo comporta una serie di conseguenze. Da un lato l'Unione europea rinuncia all'esercizio in proprio delle funzioni ispettive e di controllo rispetto alla effettiva applicazione della disciplina comunitaria delegandole a istituzioni appartenenti allo stato nazionale. Si instaura quindi un doppio legame in capo alle autorità giudicanti: una fedeltà allo stato da un punto di vista istituzionale e una fedeltà giuridico-teleologica rispetto alle istituzioni comunitarie⁷⁰.

Dall'altro lato alcune fonti comunitarie, come per esempio il regolamento 2003/01/CE in materia di concorrenza, hanno elevato istituzioni nazionali al rango di organi di rilevanza comunitaria, con obblighi di rafforzamento della cooperazione interstatale e di garanzia rispetto all'effettività del diritto comunitario. Questo per favorire, soprattutto in materia

⁶⁸ CGCE, Sent. 9 marzo 2003, C-198/01, *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) e Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, punti 45/50;

⁶⁹ L. F. PACE, *I fondamenti del diritto antitrust europeo*, Milano, 2005, p. 15

⁷⁰ C. PAGOTTO, *cit.*, Milano, 2008, pp. 160 e ss.

antitrust, la creazione di un network che coordini su base continentale le attività nel campo, un campo ormai omogeneo dal punto di vista delle discipline sostanziali.

Estensivamente, ancorché maggiormente in tema con la primazia comunitaria piuttosto che con la disapplicazione in senso stretto, il primato del diritto di origine europea si concretizza anche rispetto agli organi legislativi, sia statali sia regionali. Più che di vera e propria disapplicazione in tale caso si tratta piuttosto di un dovere di non adozione di atti in contrasto con norme comunitarie. Un divieto allargato anche alle direttive in fase di recepimento onde evitare il rischio di comprometterne il risultato⁷¹.

Il meccanismo disapplicativo è reso infine effettivamente vincolante dalla previsione di una condanna per lo stato membro in caso di sentenza irrispettosa delle norme comunitarie. Tale previsione è un'ulteriore prodotto giurisprudenziale della Corte di Lussemburgo posto a tutela dell'omogeneità normativa europea.

In occasione del caso *Kobler*, settembre 2003, il giudice aveva posto in un primo momento una domanda pregiudiziale alla CGCE salvo poi ritirarla ritenendola non più rilevante ai fini della decisione. L'errore del giudice non è stato valutato "manifesto" e questo ha evitato l'imputazione di responsabilità allo stato, ma la sentenza è servita a fissare i paletti dell'orientamento della Corte sulla questione. La Corte equipara infatti le violazioni poste in atto dall'organo giudicante agli indici di responsabilità statale derivanti da altre forme di infrazione rispetto alla normativa comunitaria. Le condizioni affinché scatti la procedura sono essenzialmente tre: esistenza di una situazione giuridica soggettiva tutelata, sussistenza di un danno e caratterizzazione della violazione come "grave e manifesta"⁷². L'indirizzo tratteggiato con la sentenza *Kobler* si è perfezionato con la sentenza nel caso *Traghetti del Mediterraneo*. In questa pronuncia la Corte di giustizia ha ribadito che per affermare la responsabilità patrimoniale dello stato in ambito giurisdizionale non è necessario che siano

⁷¹La Corte di giustizia ha precisato che «in forza del principio della preminenza del diritto comunitario, 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 ... 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» (CGCE, Sent. 9 marzo 1978, C-106/77, punto 17). La Corte ha successivamente precisato che «quanto alla questione se il Trattato CEE osti a che gli stati membri adottino provvedimenti contrari a una direttiva in pendenza del termine stabilito per la sua trasposizione ... gli stati membri devono adottare i provvedimenti necessari a garantire che il risultato prescritto dalla direttiva sarà realizzato alla scadenza del termine stesso ... se gli stati membri non sono tenuti ad adottare questi provvedimenti prima della scadenza del termine per l'attuazione, essi devono astenersi, in pendenza di tale termine, dall'adottare disposizioni che possono compromettere seriamente il risultato prescritto dalla direttiva» CGCE, Sent. 18 dicembre 1997, C-129/96, Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région Wallonne, punto 45; analogamente, CGCE, Sent. 22 giugno 2000, C-318/98, Fornasar e.a., punto 41; sent. 5 febbraio 2004, C-157/02, Rieser Internationale Transporte, punto 66; sent. 22 novembre 2005, Werner Mangold c. Rüdiger Helm, punto 28. In via applicativa, v. Corte costituzionale, sentt. nn. 41 e 45 del 2000.

⁷² CGCE, 30 settembre 2003, *Kobler c. Austria*, C-224/01

presenti elementi come il dolo e la colpa grave, è sufficiente che la violazione sia “grave e manifesta” negando al contempo al legislatore nazionale la possibilità di imporre requisiti più rigorosi di quelli fissati a Lussemburgo⁷³.

La giurisprudenza comunitaria sulla responsabilità dello stato per violazione del diritto UE, completata con la risarcibilità del danno da atto giudiziario, ha sicuramente contribuito a rendere ancor più forte il legame tra il *corpus* delle normative comunitarie e il giudice, a maggior ragione da considerarsi il vero garante della corretta applicazione di quanto legiferato a Bruxelles.

3. *La Corte costituzionale e la disapplicazione*

Le antinomie tra norme europee e nazionali sono risolte da tutti gli operatori giuridici riconoscendo, a livello prettamente interpretativo, le prime sulle seconde a loro volta disapplicate prima di essere abrogate con un successivo intervento legislativo interno. L'unico aggravamento procedurale, seppur a carattere eventuale, del meccanismo messo a punto per garantire la *primauté* del diritto comunitario si riscontra nel caso in cui il giudice chiamato a dirimere la controversia nutra dei dubbi sulla portata applicativa o sulla diretta applicabilità della normativa comunitaria. In tale caso, ai sensi dell'art. 234 TCE (già art. 177), lo stesso giudice potrà investire la Corte di Lussemburgo sollevando la c.d. “pregiudiziale comunitaria” per chiarirne l'interpretazione.

Risulta quindi evidente come da questo circuito di garanzia la Corte costituzionale risulti esclusa, indipendentemente dalla residuale protezione dei contro limiti che si è autoascritta. Non è un caso quindi che l'atteggiamento della Consulta nei confronti della primazia comunitaria e del meccanismo della disapplicazione sia stato da sempre caratterizzato da una certa ritrosia. Ciò nonostante il meccanismo disapplicativo, in seguito a un lungo e costante “pressing” da parte della giurisprudenza di Lussemburgo, è stato infine autorizzato dalla stessa Consulta, seppur *ob torto collo*, dopo un cammino non del tutto lineare.

Il ricorso alla disapplicazione è stato individuato infatti come una la miglior soluzione per dirimere le tensioni tra l'ordinamento interno e quello comunitario nei casi di concreto conflitto normativo. Il meccanismo disapplicativo è stato quindi reputato l'unico in grado di consentire l'ingresso e la diretta applicabilità del diritto comunitario, e di conseguenza la *primauté* di quest'ultimo, senza la necessità di sottoporre a scrutinio di legittimità costituzionale la norma interna contrastante. D'altro canto, la soluzione scelta si è dimostrata molto congeniale rispetto a due esigenze cruciali per garantire coerenza all'ordinamento

⁷³ CGCE, 13 giugno 2006, causa C-173/03, *Traghetti del mediterraneo*.

interno: l'esigenza di salvaguardare l'efficacia delle norme interne in assenza di una apposita normazione comunitaria di settore, secondo le tecniche proprie della cedevolezza⁷⁴, e l'esigenza di evitare effetti immediatamente abrogativi della normativa di diritto interno in capo alla normazione comunitaria contrastante in mancanza di un provvedimento legislativo *ad hoc*.

La dottrina ha individuato quattro fasi diverse, a intervalli praticamente decennali, in merito agli orientamenti del giudice delle leggi sul contrasto tra normativa interna e comunitaria.

In un primo momento, con la sentenza n.14/1964, la Corte costituzionale ha individuato nell'art. 11 della Costituzione il fondamento della stipula dei Trattati comunitari. La copertura costituzionale garantita ex art. 11 al diritto comunitario non prelude a un effettivo via libera alla *primauté*. L'art. 11, a cui è conferito carattere "permissivo" e non "programmatico", secondo la ricostruzione data permetteva l'assunzione di limitazioni di sovranità, ma senza derogare sul piano interno alla gerarchia delle fonti. Essendo quindi il Trattato ratificato con legge ordinaria, il criterio fissato dalla Corte per risolvere l'antinomia tra norma comunitaria e interna non poteva che essere quello cronologico. Questa impostazione, smentita nel giro di pochi mesi con la sentenza *Costa/ENEL* dal giudice di Lussemburgo, non era atta a garantire l'effettiva primazia del diritto comunitario, condizione indispensabile non solo per il funzionamento, ma per la stessa esistenza delle Comunità europee.

L'orientamento della Corte muta con la sentenza n. 183/73. Pur partendo dagli stessi presupposti argomentativi utilizzati in precedenza, ossia dall'art. 11 della Cost., riconosce la prevalenza del diritto comunitario senza però specificare concretamente come questo possa dispiegare la propria efficacia preferenziale rispetto alla norma interna confliggente. La precisazione arriva con la sentenza n. 232/75 con un parziale ripensamento del criterio cronologico. La normativa comunitaria abrogava implicitamente gli atti legislativi interni incompatibili previgenti, mentre quelli successivi erano da ritenersi incostituzionali e pertanto annullabili dalla stessa Corte per violazione indiretta dell'art. 11. In altre parole al giudice spettava il compito di rilevare l'abrogazione della norma interna contraddetta da una norma comunitaria posteriore e di sollevare questione di legittimità costituzionale nel caso in cui la norma italiana sia successiva. Questa impostazione risultava però in contraddizione con

⁷⁴ F. MODUGNO, *cit.*, p. 33.

l'allora art. 189 TCE (adesso 288 TFUE e già 249 TCE) che prevedeva, e tuttora prevede, la diretta e immediata applicabilità, ove possibile, del diritto comunitario. Nel meccanismo messo in piedi dalla Corte invece l'applicabilità di una norma europea era, nel caso ricordato, condizionata dall'intervento di un atto interno allo stato come la sentenza della Corte costituzionale.

In seguito alla *sentenza Simmenthal*, che di fatto ne smentiva la lettura, la Consulta con la sentenza n. 170/1984, la celebre *sentenza Granital*, ha aperto la cosiddetta terza fase. Pur ribadendo la propria concezione dualista che vuole l'ordinamento comunitario e quello statale come "sistemi giuridici distinti, ancorché coordinati secondo ripartizioni di competenza" in contrasto con la posizione monista della CGCE, la Corte costituzionale ha accordato alle norme comunitarie immediatamente efficaci il carattere di prevalenza su quelle interne sottolineando la circostanza che vede la norma interna configgente rimanere integra e valida. Il meccanismo della non applicazione viene quindi ricondotto, come ovvio del resto, «solo e fino a quando il potere trasferito alla Comunità si estrinseca con una normazione compiuta e immediatamente applicabile dal giudice interno». In caso dunque di apparente contrasto tra fonte interna e fonte comunitaria, quest'ultima mantiene intatto il proprio valore e la propria efficacia, ma non preclude l'applicazione della norma nazionale. In tal caso, per evitare possibili conseguenze a livello comunitario quali, per esempio, l'apertura nei confronti dello Stato di una procedura d'infrazione, la Corte, in successive pronunce, ha indicato due possibili vie nazionali⁷⁵. La prima opera sul piano ermeneutico e prevede il ricorso al principio interpretativo largamente praticato a livello giurisprudenziale in caso di contrasto tra diritto interno e trattati internazionali⁷⁶. Il giudice delle leggi ha infatti disposto che «fra le possibili interpretazioni del testo normativo prodotto dagli organi nazionali va prescelta quella conforme alle prescrizioni della Comunità, e per ciò stesso al disposto costituzionale, che garantisce l'osservanza del Trattato di Roma e del diritto da esso derivato»⁷⁷. Interessante il parallelismo effettuato in un secondo momento, tra interpretazione conforme a Costituzione e interpretazione non contrastante con le norme comunitarie vincolanti. La prima è preferibile «per evitare il vizio di incostituzionalità della norma interpretata», la seconda deve essere preferita «dovendosi evitare che lo Stato italiano si ritrovi inadempiente agli obblighi comunitari»⁷⁸.

⁷⁵ CELOTTO, *cit.*, Napoli, 2011, pp. 266 e ss.

⁷⁶ Tale principio è stato ribadito nella recente sentenza n. 349/2007 in riferimento all'ipotesi di contrasto tra norma interna e norma prevista dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

⁷⁷ Corte cost., sent. n. 179/84

⁷⁸ Corte cost., sentt. n. 190/2000 e n. 86/2004.

La seconda via suggerita dalla Corte costituzionale consiste invece nel sollevare questione di legittimità costituzionale. La normativa nazionale in apparente contrasto con quella comunitaria, ancorché non direttamente applicabile, mantiene intatto il proprio valore e la propria efficacia normativa ed è pertanto sottoponibile a un controllo di costituzionalità e a un'eventuale sanzione⁷⁹. Nel caso la Corte costituzionale ritenga fondato il contrasto tra norme, l'antinomia è risolta attraverso una dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma interna e non con una semplice "non applicazione", la quale non rientra nello strumentario decisionale del giudice delle leggi.

Nella sentenza *Granital* non c'era quindi ancora un riferimento alla disapplicazione e alla conseguente necessità di eliminare dall'ordinamento la norma interna in contrasto come richiesto dalla Corte di giustizia, ma i passi fatti erano decisamente da considerarsi verso Lussemburgo. Oltre che per l'accettazione del meccanismo disapplicativo, tale sentenza è rilevante perché segna l'abbandono della rigida prospettiva gerarchica del rapporto tra le fonti⁸⁰. Del resto, per accertare la validità di un atto è assolutamente imprescindibile il riferimento alla gerarchia positiva, ma se ciò che rileva è soltanto l'efficacia dell'atto stesso, come avviene per la disapplicazione, è possibile arrivare a un giudizio in forza di fonti equiordinate o prive di un inquadramento gerarchico senza necessità di coinvolgere ulteriori strutture concettuali⁸¹.

La lenta apertura della Corte costituzionale è proseguita con il riconoscimento della diretta applicazione nell'ordinamento nazionale delle sentenze interpretative della CGCE (tramite la sent. n. 113/1985) ex art. 267 (già 234 e 177 TCE) e delle sentenze di condanna della stessa Corte (tramite la sent. n. 389/89) ex art. 258 del TFUE (già art. 226 e 169 del TCE). La precisazione o l'integrazione del significato normativo effettuate attraverso questi tipi di sentenza hanno quindi la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate e pertanto prevalgono sul diritto interno incompatibile. La pronuncia n. 389/89 fornisce ulteriori chiarimenti sul piano operativo. Viene esplicitato finalmente che il conflitto tra diritto comunitario direttamente applicabile e diritto interno in contrasto viene risolto mediante un *effetto di disapplicazione* di quest'ultimo. È quindi specificato, recependo quanto indicato dalla CGCE, che l'onere della disapplicazione fa capo *a tutti i soggetti competenti* del nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi o atti aventi forza di legge. Rientrano ovviamente tra questi anche gli organi amministrativi.

⁷⁹ Corte cost., sent. 170/84.

⁸⁰ P.A. CAPOTOSTI, *Rapporti tra diritto interno e diritto comunitario nella giurisprudenza costituzionale*, in U. LEANZA (a cura di), *Costituzione dello Stato e norma internazionali*, Milano, 1988, p. 285

⁸¹ A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova, 2003, p. 188

Rispetto al destino delle norme nazionali configgenti la Corte ha sottolineato, pur ribadendo che la disapplicazione non produce alcun effetto in merito alla esistenza delle stesse, come un'esigenza che il legislatore provveda ad apportare le necessarie modificazioni o abrogazioni del diritto interno per garantire al tempo stesso due principi fondamentali: la *primauté* comunitaria e la certezza del diritto⁸².

L'esigenza di espungere dal nostro ordinamento le norme antinomiche rispetto al dettato comunitario è stata, in tal caso puntualmente, recepita dal Legislatore. Nell'ambito del nuovo sistema di adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo apportato con la legge n. 86/89, conosciuta come legge La Pergola, lo stesso legislatore ha previsto che la c.d. "legge comunitaria", architave del nuovo sistema, debba servire a garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dall'«accertamento giurisdizionale, con sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee delle incompatibilità di norme legislative e regolamentari con le disposizioni dei suddetti trattati» (art. 1, comma primo).

La Corte costituzionale con la sentenza n. 168/91 ha inoltre riconosciuto la prevalenza anche alle c.d direttive dettagliate dando così seguito alla decisione in tal senso della Corte di Lussemburgo. Una ulteriore apertura nei confronti del diritto UE che però, nella motivazione, lascia intendere la permanenza della prospettiva dualista tra i due ordinamenti.

La Corte infatti precisa che la norma comunitaria che prevale non va a rendere disapplicabile quella interna in contrasto, ma la rende "non applicabile". Una puntualizzazione che, dopo aver a più riprese usato indifferentemente i due termini, sottolinea come l'antinomia tra norma comunitaria e interna non sottintenda la presenza di un vizio in quest'ultima. Da un punto di vista semantico, e di conseguenza sostanziale, il riferimento al concetto di "non applicazione" piuttosto che a quello di disapplicazione non è scevro di significati. Afferirebbero al primo tutte quelle ipotesi in cui il giudice non applichi una norma in quanto ritenuta in astratto non integrante i profili della fattispecie sottoposta a giudizio. D'altro canto, nell'ipotesi di disapplicazione il giudice, pur valutandone in astratto l'applicabilità al caso concreto, disapplicherebbe la norma in questione per aver rilevato nella stessa un qualche profilo di invalidità⁸³. Questa "retromarcia terminologica" dimostra una volta di più le riserve della stessa Corte nell'operare riferimenti alla figura della disapplicazione normativa rispetto al *corpus* normativo comunitario, riserve foriere di non poche ambiguità sul piano della teoria del diritto, ma che, invero, non portano ricadute sul piano del risultato ossia sull'effettiva applicazione della norma europea. E il risultato

⁸² Tale orientamento, oltre che nella sent. n. 389/89, è stato confermato nelle sentt. n. 249/95 e n. 242/95.

⁸³ C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008, pp. 82-83

effettivo, cioè l'applicazione diretta della normativa comunitaria, è, di fatto, l'unica cosa che realmente interessa alle istituzioni europee.

Resta infine da segnalare una ulteriore quarta fase dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. Con la sentenza n. 384/1994 la Consulta afferma la possibilità di giudicare delle violazioni del diritto comunitario in caso di impugnazione in via principale di norme regionali non ancora entrate in vigore. Lo scopo è quello di evitare l'insorgere di responsabilità dello stato di fronte a Bruxelles in relazione ad atti normativi regionali⁸⁴. In pratica oggetto dell'esame della Corte è una deliberazione legislativa di un consiglio regionale, una questione che si risolve, in caso di accoglimento del ricorso governativo, con la dichiarazione di illegittimità costituzionale della delibera regionale. Un'ipotesi che in seguito alla riformulazione dell'articolo 127 della Costituzione ha perso di interesse, ma che ha aperto una serie rilevante di interrogativi.

Il riconoscimento di un vizio, ancorché di una legge non ancora entrata a far parte dell'ordinamento, di fatto rende, per esigenze di coerenza interpretativa, non utilizzabile un istituto quale la non applicazione (che di per sé non implica alcun vizio) nel caso sia un atto statale a entrare in conflitto con una norma europea. A cascata ne consegue che se viene riconosciuta l'invalidità, conseguente a un vizio, di una norma interna non ancora vigente per contrasto con il diritto Ue, diventa obbligata la strada di ammettere l'esistenza di un vizio anche nella norma interna già in vigore. Questa soluzione sembrava in linea con la teoria monista dei rapporti tra ordinamenti, salvo essere prontamente smentita dalla Corte costituzionale nel giro di pochi mesi. Con la sentenza n. 94/95 la Consulta ha ammesso la possibilità di un controllo sul contrasto tra norme comunitarie e interne anche nel caso in cui l'impugnativa sia di parte regionale. Nel contempo la stessa Corte precisa che nei giudizi in via incidentale debba essere il giudice a riconoscere la primazia comunitaria attraverso la "non applicazione" negandosi il diritto di intervenire. Il cambio di rotta è cruciale e foriero di contraddizioni. La Corte non fa più distinzioni, come nella sentenza dell'anno precedente, tra norme interne vigenti e non ancora vigenti come discriminante tra la disapplicazione o l'illegittimità costituzionale, ma lo individua nella modalità di accesso. Solo in caso di accesso in via diretta è quindi possibile una declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma italiana per contrasto con il diritto comunitario. Questa determinazione assume un rilievo particolare alla luce della riforma costituzionale del 2001 che, modificando l'art.117, primo comma, ha costituzionalizzato il vincolo comunitario, a fianco degli obblighi

⁸⁴ A. CELOTTO, *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano*, 2003, pp. 205 e ss.

internazionali e della Costituzione stessa. Il parametro comunitario, insieme alla Costituzione stessa e agli obblighi internazionali, diventa quindi uno dei tre elementi cardine per l'unità dell'ordinamento. Di conseguenza l'incompatibilità comunitaria determina anche l'illegittimità costituzionale. Anche in questo frangente la Corte ha manifestato una certa riluttanza a confrontarsi con la novella costituzionale. Soltanto con la sentenza n. 406/2005, quattro anni dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale per violazione del parametro comunitario⁸⁵. Una conferma in tal senso è avvenuta con la decisione n. 129/2006 che ha statuito che «le direttive comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.» e che «la mancata previsione, nelle norme regionali impugnate, dell'obbligo di adottare procedure ad evidenza pubblica in ogni caso in cui l'appalto sia di importo uguale o superiore alla soglia comunitaria, determina la loro illegittimità costituzionale».

La ricostruzione complessiva operata dalla Corte della questione della *primauté* presenta quindi alcune incoerenze sul piano della teoria del diritto. Fa infatti operare parallelamente istituti tra loro profondamente disomogenei come l'annullamento, indice di un vizio da eliminare, e la “non applicazione”, per via ermeneutica, nel caso deciso dal giudice comune. Se il giudice costituzionale avesse proseguito a etichettare come disapplicazione quest'ultima fattispecie sarebbe venuta meno l'evidente incongruenza. Questo però avrebbe inevitabilmente finito per compromettere la lettura, ribadita anche nella richiamata sentenza n. 94/95, che vuole l'ordinamento interno “distinto, ma coordinato” rispetto a quello comunitario con le fonti comunitarie ancora *non integrate in un solo sistema* con le suddette⁸⁶.

La convinzione della Corte costituzionale nel cercare di conciliare la sua impostazione dualista dei rapporti tra ordinamento nazionale e sovranazionale e l'esigenza di eliminare nel modo più rapido le norme interne confliggenti con quelle comunitarie ha creato non poche difficoltà di coerenza rispetto alla ricostruzione delle soluzioni trovate per risolvere l'antinomia in questione. La posizione della Corte italiana, dalla valenza sicuramente più teorica che pratica, non è condivisa dalla maggior parte della dottrina e della giurisprudenza nazionale concordi nel rilevare il paradosso insito nell'affermare la sussistenza di due ordinamenti separati pur in presenza di norma comunitarie direttamente applicabili ai

⁸⁵ C. NAPOLI, *La Corte dinanzi ai “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”*: tra applicazione dell'art. 117, primo comma e rispetto dei poteri interpretativi della Corte di giustizia, in *Regioni*, 2006, pp. 483 e ss.

⁸⁶ A. CELOTTO, *Italia*, A. CELOTTO, J. TAJADURA, J. DE MIGUEL BARCENA (a cura di), *Giustizia costituzionale e Unione europea*, Napoli, 2011, pp. 261-263.

cittadini⁸⁷. Parte della dottrina ha inoltre osservato come il sistema attuale sia comunque in contraddizione con una concezione dualista classica e integrale da cui discende la necessità che qualsiasi norma esterna per essere introdotta nell'ordinamento interno debba essere recepita da un atto interno. Un quadro che, oggettivamente, è molo distante da quello attuale.

In conclusione, è possibile affermare che la Corte costituzionale, pur avendo reagito con ritardo al fenomeno dell'integrazione comunitaria e pur dando luogo talvolta a orientamenti contraddittori, ha nel complesso compreso l'inarrestabilità del processo di armonizzazione normativa in atto in Europa. Un processo che fatica a essere ricompreso nel disegno partorito dai Padri costituenti nel 1947. Un quadro in cui il giudice costituzionale ha faticato a costruirsi un ruolo di garanzia rispetto alla tenuta dell'ordinamento in virtù del fatto che una moltitudine sempre crescente di fattispecie siano ormai disciplinate da fonte sovranazionale.

Basta un numero per delineare l'ampiezza del fenomeno comunitario: sono ben 18.845 gli atti legislativi comunitari in vigore attualmente⁸⁸. Sull'applicazione di questo *corpus* normativo vastissimo che abbraccia, tre le altre, materie cruciali e trasversali quali ambiente, concorrenza, salute e politiche energetiche, anche in virtù della lettura iper estensiva della *primauté* data dalla Corte di Lussemburgo, il giudice costituzionale resta in posizione decisamente defilata. In questo contesto la disapplicazione si è affermata sia come indice che come strumento del processo di integrazione dei sistemi giuridici operanti sul territorio europeo. In un sistema giuridico complesso come quello odierno sono infatti i meccanismi più flessibili, quali appunto quello in esame, a garantire la coerenza complessiva dell'ordinamento evitando, come scriveva Betti già nel 1955, "il conflitto tra l'ordine giuridico dal cui punto di vista l'interprete (giudice) si pone, e le norme di altri ordini giuridici (internazionali, statali o i altra natura) in esso richiamati"⁸⁹.

⁸⁷ R. GUASTINI, *Diritto internazionale, diritto comunitario*, p. 2001

⁸⁸ Questioni generali, istituzionali e finanziarie (numero di atti: 1199), Unione doganale e libera circolazione delle merci (numero di atti: 855), Agricoltura (numero di atti: 3113), Pesca (numero di atti: 917), Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale (numero di atti: 537), Diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi (numero di atti: 260), Politica dei trasporti (numero di atti: 692), Politica della concorrenza (numero di atti: 1740), Affari fiscali (numero di atti: 177), Politica economica e monetaria e libera circolazione dei capitali (numero di atti: 500), Relazioni esterne (numero di atti: 3403), Energia (numero di atti: 384), Politica industriale e mercato interno (numero di atti: 1573), Politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali (numero di atti: 383), Ambiente, consumatori e tutela della salute (numero di atti: 1462), Scienza, informazione, istruzione e cultura (numero di atti: 425), Diritto delle imprese (numero di atti: 117), Politica estera e di sicurezza comune (numero di atti: 477), Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (numero di atti: 611), Europa dei cittadini (numero di atti: 20). Fonte eur-lex.europa.eu

⁸⁹ E. BETTI, *Teoria generale dell'interpretazione*, Milano, 1955, p. 828.