

L'ORDINAMENTO INTERNO E L'UNIONE EUROPEA: RAPPORTI TRA FONTI E RAPPORTI TRA CORTI

SCUOLA DI CITTADINANZA TORINO – CUNEO

9 APRILE 2024

Prof. Alberto Miglio

Rapporti tra ordinamenti e Corte di giustizia dell'Unione europea

- A) Esistono (contro-)limiti al primato del diritto dell'Unione europea sul diritto degli Stati membri?
- B) Può essere limitata la facoltà dei giudici nazionali di sottoporre questioni alla Corte di giustizia dell'Unione europea per mezzo della procedura pregiudiziale?
- C) Quali conseguenze implica per gli Stati membri l'esistenza di «valori» dell'Unione europea (art. 2 TUE)?

Primato del diritto dell'Unione europea e “controlimiti”

Corte di giustizia, causa 6/64, *Costa c. ENEL*

«Gli obblighi assunti col trattato istitutivo della Comunità non sarebbero assoluti, ma soltanto condizionati, qualora le parti contraenti potessero sottrarsi alla loro osservanza mediante ulteriori provvedimenti legislativi. [...] Scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal trattato non potrebbe, in ragione [...] della sua 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.»

Primato del diritto dell'Unione europea e “controlimiti”

Corte di giustizia, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, punto 3

«Il richiamo a norme o nozioni di diritto nazionale nel valutare la legittimità di atti emananti dalle istituzioni della Comunità menomerebbe l'unità e l'efficacia del diritto comunitario. La validità di detti atti può essere stabilita unicamente alla luce del diritto comunitario. 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.»

Primato del diritto dell'Unione europea e “controlimiti”

Corte di giustizia, causa C-430/21, *RS*, punti 47-52

«[N]ella sua costante giurisprudenza relativa al Trattato CEE, la Corte ha dichiarato che i Trattati comunitari hanno istituito, a differenza dei comuni trattati internazionali, un proprio nuovo ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore dei Trattati e che i giudici nazionali sono tenuti a osservare. [...]

Nella sentenza del 15 luglio 1964, *Costa* (6/64, EU:C:1964:66, pagg. 1144 e 1145), la Corte ha quindi dichiarato che l'istituzione, da parte del Trattato CEE, di un proprio ordinamento giuridico, accettato dagli Stati membri a condizioni di reciprocità, ha per corollario che essi non possono far prevalere contro tale ordinamento giuridico un provvedimento unilaterale ulteriore, né possono opporre al diritto scaturito dal Trattato CEE una qualsiasi norma di diritto nazionale, senza far perdere a tale diritto il proprio carattere comunitario e senza mettere in discussione il fondamento giuridico della stessa Comunità. Inoltre, la Corte ha sottolineato che l'efficacia del diritto comunitario non può variare da uno Stato membro all'altro in funzione delle leggi interne posteriori, senza mettere in pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato CEE, né causare una discriminazione in base alla cittadinanza, vietata da tale Trattato (sentenza del 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion e a.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punto 246).

Tali caratteristiche essenziali dell'ordinamento giuridico dell'Unione e l'importanza del rispetto dovuto a tale ordinamento sono state, del resto, confermate dalla ratifica, senza riserve, dei Trattati che modificano il Trattato CEE e, in particolare, del Trattato di Lisbona. Infatti, al momento dell'adozione di tale trattato, la conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri ha tenuto a ricordare espressamente, nella sua dichiarazione n. 17 relativa al primato, allegata all'atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona [...], che, «per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, i trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite [da tale] giurisprudenza».

Primato del diritto dell'Unione europea e “controlimiti”

«Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte ha confermato, in modo costante, la giurisprudenza precedente relativa al principio del primato del diritto dell'Unione, principio che impone a tutte le istituzioni degli Stati membri di dare pieno effetto alle diverse norme dell'Unione; il diritto degli Stati membri non può pregiudicare l'efficacia riconosciuta a tali diverse norme nel territorio di detti Stati [...].

Da tale giurisprudenza si evince che, in forza del principio del primato del diritto dell'Unione, il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, non può pregiudicare l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione. Infatti, conformemente a una giurisprudenza consolidata, gli effetti derivanti dal principio del primato del diritto dell'Unione si impongono a tutti gli organi di uno Stato membro, senza che, in particolare, le disposizioni interne, ivi comprese quelle di rango costituzionale, possano opporvisi (sentenze del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114, punto 3, nonché del 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion e a.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punto 251).

Poiché dunque la Corte detiene una competenza esclusiva a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione [...], spetta alla Corte stessa, nell'esercizio di tale competenza, precisare la portata del principio del primato del diritto dell'Unione alla luce delle disposizioni pertinenti di tale diritto, cosicché tale portata non può dipendere dall'interpretazione di disposizioni del diritto nazionale né dall'interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione seguita da un giudice nazionale che non corrisponda a quella della Corte [...].»

Primato del diritto dell'Unione europea e obblighi del giudice nazionale

Corte di giustizia, causa C-430/21, RS, punto 62:

«[I]l potere di fare, all'atto stesso dell'applicazione del diritto dell'Unione, tutto quanto è necessario per disapplicare una normativa o una prassi nazionale, che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme di tale diritto aventi efficacia diretta, forma parte integrante della funzione di giudice dell'Unione rivestita dal giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito di sua competenza, tali norme, cosicché l'esercizio di tale potere costituisce una garanzia inerente all'indipendenza dei giudici derivante dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punto 257).

→ Il giudice nazionale opera come organo dell'Unione, oltre a essere organo dello Stato, quando applica il diritto UE.

→ Esso è soggetto a obblighi che derivano direttamente dal diritto dell'Unione, e che prevalgono su qualsivoglia norma di diritto interno, incluse le norme costituzionali e le pronunce della Corte costituzionale.

Primato del diritto dell'Unione europea e obblighi del giudice nazionale

Corte di giustizia, causa C-430/21, RS, punti 63-65

«È quindi incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto dell'Unione qualsiasi normativa o prassi nazionale la quale porti ad una riduzione dell'efficacia di tale diritto per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicarlo, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare una disposizione o una prassi nazionale che eventualmente osti alla piena efficacia delle norme dell'Unione aventi efficacia diretta [...]. Ciò si verificherebbe qualora, in caso di conflitto tra una disposizione di diritto dell'Unione ed una legge nazionale, la soluzione fosse riservata ad un organo diverso dal giudice cui è affidato il compito di garantire l'applicazione del diritto dell'Unione, dotato di un autonomo potere di valutazione [...].

Inoltre, [...] il procedimento di rinvio pregiudiziale istituito dall'articolo 267 TFUE mira a garantire in ogni circostanza al diritto dell'Unione la stessa efficacia in tutti gli Stati membri e a prevenire così divergenze nell'interpretazione di quest'ultimo, che i giudici nazionali devono applicare, e tende a garantire quest'applicazione. A tal fine, detto articolo conferisce al giudice nazionale un mezzo per eliminare le difficoltà che potrebbe generare il dovere di dare al diritto dell'Unione piena esecuzione nei sistemi giurisdizionali degli Stati membri. Pertanto, i giudici nazionali hanno la più ampia facoltà, se non persino l'obbligo, di adire la Corte qualora ritengano che una causa pendente dinanzi ad essi sollevi questioni implicanti un'interpretazione o una valutazione della validità delle norme giuridiche dell'Unione che impongano una decisione da parte loro [...].

Di conseguenza, l'efficacia della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali posta in essere dal procedimento del rinvio pregiudiziale e, pertanto, del diritto dell'Unione rischierebbe di essere compromessa se l'esito di un'eccezione di incostituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale di uno Stato membro potesse avere l'effetto di dissuadere il giudice nazionale, investito di una controversia disciplinata da tale diritto, dall'esercitare la facoltà, o, se del caso, dall'adempiere l'obbligo, derivante dall'articolo 267 TFUE, di sottoporre alla Corte le questioni vertenti sull'interpretazione o sulla validità degli atti di detto diritto, al fine di consentirgli di giudicare se una norma nazionale sia o meno compatibile con quest'ultimo [...].»

I valori dell'Unione europea

Art. 2 TUE

«L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.»

Questa norma ha un significato costituzionale e definisce una forma di stato, cui gli Stati membri devono conformarsi.

I valori dell'Unione europea

Parere 2/13 del 18 dicembre 2014, punti 166-168

«[I]l diritto dell'Unione si caratterizza per il fatto di derivare da una fonte autonoma, costituita dai Trattati, per il suo primato sul diritto dei singoli Stati membri (v., in tal senso, sentenze *Costa*, EU:C:1964:66, pagg. 1144 e 1145, nonché *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, punto 3 [...]), nonché per l'effetto diretto di tutta una serie di disposizioni applicabili ai cittadini di detti Stati membri nonché agli Stati stessi [...].

Tali caratteristiche essenziali del diritto dell'Unione hanno dato vita ad una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano, in modo reciproco, l'Unione stessa e i suoi Stati membri, nonché, tra di loro, gli Stati membri, ormai impegnati – come ricordato all'articolo 1, secondo comma, TUE – in un 'processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa'.

Una siffatta costruzione giuridica poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE.»

I valori dell'Unione europea

Causa C-896/19, *Repubblika*, punti 61-63

L'art. 49 TUE, «che prevede la possibilità per ogni Stato europeo di domandare di diventare membro dell'Unione, precisa che quest'ultima riunisce Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni attualmente previsti dall'articolo 2 TUE, che rispettano tali valori e che si impegnano a promuoverli.

In particolare, dall'articolo 2 TUE discende che l'Unione si fonda su valori, quali lo Stato di diritto, che sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata, in particolare, dalla giustizia. Va rilevato, al riguardo, che la fiducia reciproca tra gli Stati membri e, segnatamente, i loro giudici si basa sulla premessa fondamentale secondo cui gli Stati membri condividono una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, come precisato nel suddetto articolo [...].

Ne consegue che il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori sanciti dall'articolo 2 TUE costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro. Uno Stato membro non può quindi modificare la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto, valore che si concretizza, in particolare, nell'articolo 19 TUE [...]»

I valori dell'Unione europea

Causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria* (pendente)

«Con ricorso del 19 dicembre 2022 la Commissione ha chiesto alla Corte di giustizia di dichiarare che l'Ungheria, nell'emanare la [...] legge LXXIX del 2021, recante misure più severe contro i pedofili e modifica di talune leggi per la protezione dei minori è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del diritto dell'Unione; in particolare:

- nel prevedere il divieto che i minori accedano a contenuti che promuovono o presentano la deviazione dall'identità di genere corrispondente a quella assegnata alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità [...] *l'Ungheria ha violato l'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea*».

