



IL RAPPORTO TRA IL
DIRITTO DELL'UNIONE
EUROPEA E IL DIRITTO
NAZIONALE DAL PUNTO DI
VISTA DEGLI INDIVIDUI



(I)
La diretta efficacia delle
norme giuridiche dell'UE



Cosa intendiamo per diretta efficacia?

A) Significato «sostanziale»:
Se soddisfano determinate condizioni, le norme dell'Unione sono in grado di creare «**direttamente e immediatamente**» posizioni giuridiche soggettive «di vantaggio» (diritti soggettivi) o «di svantaggio» (obblighi) in capo ai singoli, cioè le persone fisiche e giuridiche, ossia di disciplinare direttamente rapporti giuridici di cui siano parte i singoli.

Sinonimi: effetto diretto, diretta applicabilità, applicabilità immediata, effetto immediato.

(segue):

B) Significato «rimediale» o «processuale»:

Le norme dell'Unione che siano direttamente efficaci possono essere invocate dai singoli davanti agli organi giurisdizionali

=> il diritto che una norma di dir. UE attribuisce a un singolo, vuoi rispetto a uno Stato membro vuoi verso un altro singolo, deve ricevere tutela giurisdizionale da parte dei giudici nazionali (tenuti a tal fine ad applicare direttamente le pertinenti norme di dir. UE)

**La dottrina della diretta efficacia:
le questioni**

- 1) Il **fondamento teorico** della dottrina (con riguardo in part. alle direttive e alle decisioni)
- 2) i **presupposti** della diretta efficacia: quali condizioni devono sussistere affinché una norma di dir. UE possa produrre effetti diretti
- 3) La **portata (e i limiti)** della diretta efficacia delle norme di dir. UE (in part., quelle dettate da direttive e decisioni)

La prima questione

**IL FONDAMENTO TEORICO
DELLA DOTTRINA**

Il punto di partenza

il sistema giuridico dell'UE come ordinamento **autonomo** (con proprie fonti, soggetti e garanzie) sia dall'ordinamento internazionale sia da quelli nazionali, **integrato** in questi ultimi (sent. *Van Gend & Loos*)

- ⇒ I singoli sono soggetti del dir. UE, oltre che dei diritti nazionali
- ⇒ Gli strumenti nazionali di garanzia, specie giurisdizionale, devono essere utilizzati per dare piena efficacia alle norme UE

I singoli soggetti dell'ordinamento dell'UE

Tra le ragioni individuate dalla giurisprudenza per riconoscere agli individui lo *status* di soggetti del sistema giuridico dell'UE (uno dei caratteri distintivi di tale ordinamento «di nuovo genere»), particolare rilievo assume il meccanismo di cooperazione giudiziaria di cui all'art. 267 TFUE:

se i giudici nazionali possono sollevare una questione pregiudiziale di interpretazione di qualsiasi norma UE anche nell'ambito di una controversia di cui sia parte un singolo

- ⇒ Tale norma UE, quale ne sia la fonte, deve poter essere fatta valere dai singoli dinanzi ai giudici nazionali (sentt. *Van Gend & Loos*, *Van Duyn*, *Grad*).

Se i singoli sono soggetti del dir. UE...

...«il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi» (sent. *Van Gend & Loos*).

Tali diritti soggettivi sussistono:

- Non solo quando una norma di diritto dell'Unione espressamente li menziona,
- Ma **anche come contropartita di obblighi** che la norma di diritto dell'Unione impone agli SM, alle istituzioni dell'Unione o ad altri singoli.

La giustificazione della diretta efficacia delle direttive e delle decisioni rivolte agli SM

Passaggio graduale al riconoscimento della diretta efficacia di questo tipo di fonti: dalla sent. *SACE* (1970) alle sentt. *Grad* (1970) e *Van Duyn* (1974) e *Ratti* (1979).

- 1) Che i regolamenti siano «atti, per natura, a produrre effetti diretti» non significa che le altre categorie di atti di cui all'art. 288 TFUE non possano produrre effetti analoghi;
- 2) L'effetto utile della forza obbligatoria di tali atti;
- 3) La diretta efficacia come sanzione indiretta dello SM, al quale deve essere precluso di trarre vantaggio dal proprio inadempimento degli obblighi imposti da una direttiva (cfr. Istituto di *common law* dell'*estoppel*).

La seconda questione

LE CONDIZIONI DELLA DIRETTA EFFICACIA DELLE NORME DI DIRITTO DELL'UNIONE

La norma di dir. UE, quale ne sia la fonte, deve essere:

- I) **Sufficientemente chiara e precisa**: da essa devono potersi inferire gli elementi minimi essenziali del rapporto giuridico che essa vuole creare, modificare o estinguere, ossia
 - (a) Il soggetto obbligato;
 - (b) Il titolare della correlata situazione di vantaggio;
 - (c) Il contenuto (anche minimo) del rapporto giuridico, e
- II) **Incondizionata**: la sua applicazione non deve essere subordinata a ulteriori interventi normativi a livello UE o nazionale.



La terza questione

LA PORTATA (E I LIMITI) DELLA DIRETTA EFFICACIA DELLE NORME DI DIRITTO DELL'UNIONE



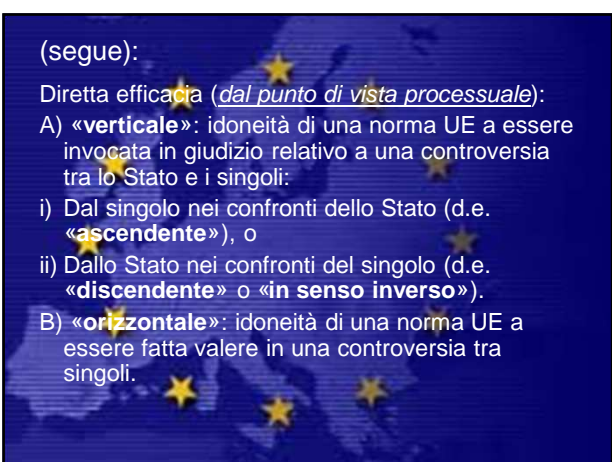
Diretta efficacia (*dal punto di vista sostanziale*):

A) «**verticale**»: idoneità di una norma UE a disciplinare un rapporto giuridico tra lo Stato e i singoli, ossia a creare, modificare o estinguere una situazione di vantaggio:

i) Del singolo nei confronti dello Stato (d.e. «**ascendente**»), o

ii) Dello Stato nei confronti del singolo (d.e. «**discendente**» o «**in senso inverso**»).

B) «**orizzontale**»: idoneità di una norma UE a disciplinare direttamente un rapporto giuridico tra singoli.



(segue):

Diretta efficacia (*dal punto di vista processuale*):

A) «**verticale**»: idoneità di una norma UE a essere invocata in giudizio relativo a una controversia tra lo Stato e i singoli:

i) Dal singolo nei confronti dello Stato (d.e. «**ascendente**»), o

ii) Dallo Stato nei confronti del singolo (d.e. «**discendente**» o «**in senso inverso**»).

B) «**orizzontale**»: idoneità di una norma UE a essere fatta valere in una controversia tra singoli.

I limiti della diretta efficacia delle direttive
(e delle decisioni rivolte agli SM)

- 1) **SI** effetti diretti «**verticali ascendenti**» (interpretazione in senso ampio della nozione di «soggetto pubblico»: sentenze *F.lli Costanzo, Foster*);
- 2) **NO** effetti diretti «**orizzontali**» (sentenze *Marshall, Faccini Dor*);
- 3) **NO** effetti diretti «**verticali discendenti**» (sentenze *Preteore di Salò, Arcaro, Berlusconi*).

Ratio: la direttiva è sì obbligatoria, ma solo nei confronti dello Stato cui è rivolta => non può direttamente imporre obblighi in capo ai singoli (né verso altri soggetti privati, né verso lo Stato stesso), ai quali non è rivolta.

Effetti negativi derivanti per gli individui da
una direttiva (# diretta efficacia)

Una direttiva può produrre ripercussioni negative per gli individui, ciò che non significa che essa crei direttamente situazioni di svantaggio per gli stessi (# effetti diretti «orizzontali» o «verticali discendenti»). Ciò si verifica in almeno due casi:

- Le c.d. «situazioni triangolari» (sent. *Wells*);
- La disapplicazione, anche con riguardo alla regolamentazione di rapporti tra privati, di norme nazionali adottate in violazione delle direttive che prevedono una procedura comunitaria di controllo (sentenze *CIA Security International, Unilever*).

(II)
L'obbligo di interpretazione
del diritto nazionale in senso
conforme al diritto UE

Tutti gli organi dello Stato devono assicurare, nel contesto delle loro competenze, la piena efficacia del diritto dell'Unione (principio di leale cooperazione).

Gli organi che hanno per funzione l'applicazione del diritto, in particolare i giudici, **devono interpretare il diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo delle norme dell'Unione**, onde garantirne la piena efficacia.

Pertanto, se una norma nazionale può dare luogo a differenti interpretazioni, l'interpretazione più consona a quanto previsto dal diritto dell'Unione deve essere preferita.

Fondamento: il principio di leale cooperazione

Principio di leale cooperazione: tutti gli organi statali, nell'ambito delle rispettive competenze, hanno l'obbligo di

⇒ In generale, assicurare la **piena efficacia delle norme dell'Unione** e garantire la tutela dei diritti derivanti ai singoli da tali norme

⇒ In particolare, ai sensi dell'art. 288 TFUE, realizzare il risultato perseguito dalle direttive.

Funzione degli organi giurisdizionali: interpretare e applicare il diritto

⇒ Interpretando le norme nazionali in senso conforme alla lettera e allo scopo delle norme di dir. UE, assicurano la piena efficacia di queste ultime evitando un potenziale conflitto tra norme.

Portata del principio

1) Il giudice nazionale deve prendere in considerazione **tutto il diritto nazionale** per valutare in quale misura possa essere interpretato in modo tale da giungere al risultato voluto dalla norma di dir. UE.

Per quanto riguarda le direttive, l'esigenza di interpretazione conforme vale soprattutto per le norme emanate al fine di dar loro attuazione (presunzione di conformità), ma anche per tutte le altre norme dell'ordinamento nazionale, precedenti o successive.

2) **Tutte le norme di dir. UE** fungono da parametro per l'interpretazione conforme del dir. nazionale, a prescindere dalla loro idoneità a produrre effetti diretti.

L'estensione del principio alle decisioni quadro del III pilastro (sent. *Pupino*)

Ratio:

- 1) Il carattere vincolante delle decisioni quadro (art. 34.2.b TUE), in senso analogo a quello delle direttive (art. 249 TCE);
- 2) l'effetto utile della competenza d'interpretazione pregiudiziale della Corte di giustizia (art. 35 TUE);
- 3) Il principio di leale cooperazione, che s'impone anche nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, nonostante il TUE non comporti alcun obbligo analogo a quello previsto dall'art. 10 TCE.

Conseguenza pratica: parziale attenuazione del limite previsto dall'art. 34 TUE, che espressamente esclude l'efficacia diretta delle decisioni quadro.

Limiti dell'interpretazione in senso conforme

Secondo i canoni ermeneutici del dir. nazionale, devono essere possibili differenti interpretazioni della norma nazionale, una delle quali compatibile con il diritto dell'Unione.

Se il senso della norma nazionale è chiaro, e la pone in contrasto con il diritto dell'Unione, il giudice non potrà che:

- a) Disapplicarla, se la norma UE è direttamente efficace o
- b) Applicarla, se la norma UE è priva di diretta efficacia.

(III)

La responsabilità degli Stati membri per i danni causati ai singoli dalla violazione del diritto dell'Unione

Fondamento del principio della responsabilità statale

- La piena efficacia delle norme del diritto dell'Unione;
- L'effettiva tutela dei diritti garantiti ai singoli dalle norme del diritto dell'Unione;
- L'obbligo di leale cooperazione incombente agli organi giurisdizionali.

La portata della responsabilità dello Stato

Il principio si applica:

- Con riguardo a qualsiasi ipotesi di violazione del diritto dell'Unione commessa da uno Stato membro,
 - Qualunque sia l'organo la cui azione od omissione sia all'origine della violazione, perché il principio del pieno rispetto del diritto dell'Unione si impone a tutti gli organi dello Stato, nell'espletamento dei loro compiti...
- la regola di dir. internazionale per cui, in materia di illeciti internazionali, lo Stato è considerato nella sua unità, «senza che rilevi la circostanza che la violazione da cui ha avuto origine il danno sia imputabile al potere legislativo, giudiziario o esecutivo», vale a fortiori nell'ordinamento giuridico dell'Unione (Corte, 5-3-1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie di Pêcheur*, punti 32-35).

Le condizioni per il sorgere della responsabilità degli Stati membri

Devono essere cumulativamente soddisfatte tre condizioni (sentenze *Brasserie di Pêcheur* cit., punto 51 ss., *Francovich*, punto 39 ss.):

- 1) Che la norma dell'Unione violata «sia preordinata a conferire diritti ai singoli» (# idoneità a produrre effetti diretti);
- 2) Che la violazione sia «sufficientemente caratterizzata», ossia «grave e manifesta»;
- 3) Che «esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi».

(segue)

Le tre summenzionate condizioni sono «necessarie e sufficienti» per far sorgere il diritto dei singoli al risarcimento. Tuttavia:

- a) Le norme nazionali vengono inoltre in rilievo per disciplinare gli aspetti non regolati dal principio dell'Unione (ex. nesso di causalità, danni risarcibili). Esse devono però essere sottoposte al vaglio del principio della tutela giurisdizionale effettiva;
- b) Il diritto dell'Unione non osta all'applicazione di norme nazionali più favorevoli alla parte danneggiata (ossia prevedano condizioni meno rigorose di quelle stabilite dal diritto dell'Unione).

Una violazione «sufficientemente caratterizzata» («grave e manifesta») del diritto dell'Unione

- A) **Responsabilità dello Stato-Legislatore (= nell'esercizio dei suoi poteri normativi)**: dipende dall'ampiezza dei limiti che il diritto UE pone alla discrezionalità del legislatore nazionale
- ⇒ più ampio è il margine di valutazione discrezionale di cui dispone il legislatore nazionale, più ristretto è il margine per stabilire la sua responsabilità, perché meno grave e manifesta è la violazione dei limiti posti al suo potere discrezionale (cfr. interpretazione della responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea ai sensi dell'art. 340 TFUE).

(segue)

- i) In ogni caso, una violazione del dir. UE è manifesta e grave quando continua nonostante la pronuncia di una sentenza che ha accertato l'inadempimento contestato, di una sentenza pregiudiziale o di una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia in materia, dalle quali risulti l'illegittimità del comportamento in questione (sent. *Brasserie du Pêcheur*, p. 57).
- ii) nell'ipotesi in cui lo SM, al momento in cui ha commesso la trasgressione, non si fosse trovato di fronte a scelte normative e disponesse di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, **la semplice trasgressione del dir. UE può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione sufficientemente grave e manifesta** (sent. *Dillenkofer*, p. 25).

(segue)

- B) La responsabilità dello Stato-Giudice (= per una **decisione di un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado** che ha violato il diritto UE)
- ⇒ Tenendo conto (i) della specificità della funzione giurisdizionale e (ii) dell'esigenza della certezza del diritto, la responsabilità dello Stato in una simile ipotesi "può sussistere **solo nel caso eccezionale** in cui il giudice abbia violato in maniera manifesta il diritto vigente" (sent. *Köbler*, p. 53);
- ⇒ "In ogni caso, una violazione del dir. CE è sufficientemente caratterizzata allorché la decisione di cui trattasi è intervenuta **ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in questa materia**" (sent. *Köbler*, p. 56).

Lecture suggerite

- G. Tesaurò, *Diritto dell'Unione europea*, 7° ed., Padova, 2012, pp. 161-215
- W. Van Gerven, *Of Rights, Remedies and Procedures*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 501 ss.
