

## **“UNIFICAZIONE E PLURALISMO GIURIDICO IN EUROPA”**

Resoconto convegno

28 aprile 2006, Roma Tre

Aula Magna della Facoltà di Giurisprudenza

a cura di Maria Cantarini

Venerdì 28 aprile 2006, nell’Aula Magna della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università Roma Tre, ha avuto luogo la seconda giornata dedicata al Convegno “Unificazione e pluralismo giuridico in Europa”. La mattinata è stata articolata in due sessioni: pubblicistica e amministrativistica. La prima, presieduta dal Prof. Stefano Cicconetti (Univ. Roma Tre), ha visto protagonisti il Prof. Federico Sorrentino (Univ. Roma “La Sapienza”) e il Prof. Carlo Mezzanotte (Univ. Luiss Guido Carli).

Il Prof. Sorrentino mette in evidenza innanzitutto il ruolo del giudice comunitario in quanto “strumento di raccordo” tra i diversi ordinamenti facenti capo all’Unione europea; il relatore ha ricordato la sentenza “Simmenthal”<sup>1</sup> e l’importanza che questa ha avuto nell’affermazione del diritto comunitario, e ha paragonato la Corte di Giustizia europea ad una corte di giustizia di tipo federale. Il giudice comunitario ha inoltre giocato un ruolo di primo piano nell’elaborazione dei principi fondamentali del diritto dell’Unione europea, che è avvenuta “con molta libertà” da parte della Corte. In pratica, si è assistito ad un flusso ascendente nell’elaborazione dei principi fondamentali (dalle Costituzioni degli Stati membri alla normativa comunitaria) e ad un flusso discendente nella loro applicazione (dalle norme comunitarie agli ordinamenti statali).

Nell’affrontare il tema del contrasto tra normativa comunitaria e normativa nazionale, il relatore sottolinea la diversità delle posizioni assunte dalle due massime giurisdizioni, Corte europea di Giustizia e Corte Costituzionale<sup>2</sup>. Il Prof. Sorrentino cita la sentenza del 27 dicembre 1973, n. 183 (sent. Frontini), della Consulta che, chiamata ad esprimersi in ordine al problema se i regolamenti comunitari potessero conseguire, nell’ordinamento italiano, un’efficacia pari a quella delle norme nazionali, muta atteggiamento rispetto al passato<sup>3</sup>: essa infatti giunge a giustificare l’operatività dei

---

<sup>1</sup> Nella celebre sentenza del 9 marzo 1978, nota come sentenza Simmenthal, il giudice comunitario afferma 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 con il diritto interno degli stati membri, non solo di rendere “ipso iure” inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, 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 le norme comunitarie”. In questo contesto, dunque, il giudice ordinario, per assicurare il primato della legislazione comunitaria su quella nazionale, anche posteriore, ha l’obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all’occorrenza di propria iniziativa, la normativa interna configgente, senza dover sollevare alcuna questione di legittimità costituzionale.

<sup>2</sup> La consapevolezza del diverso modo di intendere i rapporti tra i due ordinamenti da parte del nostro organo di giustizia costituzionale e da parte del giudice comunitario, risulta indispensabile per comprendere quelle che in dottrina ed in giurisprudenza sono definite le “fasi del cammino comunitario della Corte costituzionale”, e che si identificano con tre diverse sentenze della Consulta: la sentenza “Costa-Enel” (n. 14 del 1964), la sentenza “Frontini” (n. 183 del 1973) e la sentenza “Granital” (n. 170 del 1984).

<sup>3</sup> In occasione della sentenza Costa-Enel, “prima fase” della giurisprudenza comunitaria, la Consulta, investita del problema della presunta violazione dell’articolo 11 della Costituzione (letto ed interpretato come il fondamento costituzionale che legittima le limitazioni di sovranità che il nostro ordinamento deve subire in virtù dell’integrazione comunitaria) da parte di una normativa nazionale incompatibile con il diritto comunitario, respinge l’eccezione di incostituzionalità. In particolare basando il suo ragionamento su un’interpretazione restrittiva dell’articolo 11, risolve

regolamenti comunitari sulla base di un'interpretazione "estensiva" dell'articolo 11 della Carta Costituzionale, il quale, prevedendo espressamente le limitazioni di sovranità, consente, a detta della Corte, il trasferimento dei poteri normativi agli organi comunitari con la conseguente sottrazione degli stessi agli organi legislativi interni, determinando dunque una semplice separazione delle competenze<sup>4</sup>. In seguito, con la celebre sentenza Granital (8 giugno 1984, n. 170), innova in modo radicale la sua "giurisprudenza pregressa" e giunge a riconoscere al giudice nazionale il diritto di disapplicare la norma interna contraria alla normativa comunitaria, senza attendere la sua pronuncia di incostituzionalità.

In sostanza, però, l'atteggiamento della Corte Costituzionale, a parere del relatore, ha sempre mostrato una gelosa difesa del proprio sindacato costituzionale. Prova di ciò è il raro ricorso, da parte della Consulta, allo strumento del rinvio pregiudiziale<sup>5</sup> alla Corte di Giustizia europea.

Il Prof. Sorrentino richiama poi il nuovo primo comma dell'art. 117 Cost., che annovera il diritto comunitario tra i limiti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni. La normativa europea, a questo punto, può essere considerata "fonte interposta"? La mancata ottemperanza del legislatore italiano nell'applicazione del diritto comunitario può portare ad una dichiarazione di incostituzionalità sulla base dell'art. 117, primo comma, della Costituzione?

Il relatore sottolinea anche il ruolo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e la sua rilevanza nella legislazione degli Stati membri; a tal proposito il Prof. Sorrentino richiama la giurisprudenza della CEDU in tema di immunità parlamentari, che risulterebbe essere molto più "avanzata" rispetto a quella interna, la quale, pertanto, andrebbe ripresa.

Il relatore chiude il proprio intervento sottolineando l'importanza di uno dei principi comuni consolidati all'interno dell'UE: il principio di uguaglianza europea che rappresenterebbe un passo fondamentale verso l'unificazione giuridica.

La relazione che chiude la sessione pubblicistica del convegno è quella del Prof. Mezzanotte, che si dice subito d'accordo con il Prof. Sorrentino per ciò che riguarda il ruolo "preteso" dalla Corte europea di Giustizia. Egli però difende l'operato della Corte Costituzionale e sottolinea come sia stato un bene il fatto che la stessa non si sia prestata ad un disegno che la vedeva semplice "apparato servente" e non strumento di cooperazione all'interno dell'Unione europea.

Il relatore sostiene che non bisogna valutare l'operato della Consulta in base a quanto questa sia inserita nell'ordinamento sovranazionale: il problema è quello della tutela di un patrimonio giuridico di diritti inviolabili di cui la Corte costituzionale è fortemente "gelosa". Il Prof. Mezzanotte afferma quindi che la Corte non si è affatto posta in un'ottica antieuropeista: essa ha semplicemente mantenuto le riserve di sovranità che le spettano per la tutela dei diritti fondamentali. Il terreno su cui bisogna confrontarsi diventa dunque il ruolo della Corte di giustizia

---

l'antinomia sulla base di un criterio formale, che è quello della successione delle leggi nel tempo. (*lex posterior derogat priori*).

Il ragionamento della Consulta, in buona sostanza, viene ad attribuire all'articolo 11 un valore di norma meramente "permissiva". Secondo la Corte infatti, l'articolo 11, anche se consente alle limitazioni di sovranità necessarie al nostro ordinamento in vista dell'integrazione europea, non deroga alla gerarchia interna delle fonti e soprattutto non attribuisce un particolare valore nei confronti delle altre leggi a quella esecutiva del Trattato. Per questo motivo, essendo la legge di esecuzione una legge di natura ordinaria, essa, così come la normativa comunitaria cui consente l'ingresso, sarà assoggettabile ai normali canoni della successione della legge nel tempo.

<sup>4</sup> La posizione della Corte Costituzionale rispecchia una scelta di tipo dualista, mentre la posizione della Corte di Giustizia è fondata su un'ipotesi unitaria dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno.

<sup>5</sup> A norma dell'art. 234 del Trattato, la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione del trattato, sulla validità ed interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità europea e della BCE, e sull'interpretazione degli statuti degli organismi creati con atto del Consiglio, quando sia previsto dagli statuti stessi. Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad una giurisdizione di uno degli Stati membri, il giudice può quindi domandare alla Corte di Giustizia di pronunciarsi. L'art. 234 par. 3 prevede poi l'obbligo del rinvio alla Corte europea da parte del giudice di ultima istanza.

europea: può essere davvero la Corte di Lussemburgo candidata a diventare giudice dei diritti inviolabili?

Il relatore pone in evidenza il diverso modo di concepire i diritti fondamentali da parte del nostro organo di giustizia costituzionale e del giudice comunitario: la Corte di Giustizia, infatti, non utilizzerebbe il criterio di ragionevolezza, ma si limiterebbe al canone della proporzionalità, ossia ad un criterio che postula una “disparità assiologica” tra i diritti fondamentali. Il Prof. Mezzanotte ricorda che il principio di proporzionalità nasce agli albori dello Stato di diritto in Francia e in Germania, il cui contesto è caratterizzato dalla preminenza dello Stato e da gerarchie sociali molto solide che non permettono lo svilupparsi di una dottrina che sia “autenticamente liberale”. Il principio di proporzionalità postula, quindi, la “disparità tra i valori e gli interessi”, lasciando prevalere gli interessi dello Stato e, dunque, commisurando la posizione dei privati alla sua supremazia.

Allo stesso modo in Europa, afferma il relatore, le libertà sono commisurate alla “supremazia del mercato”. Egli nega, pertanto, che l’Europa possa essere la “culla dei diritti fondamentali”; la stessa Corte di Giustizia, poi, non potrebbe tutelare i diritti inviolabili di una Costituzione di cui non può avere una conoscenza approfondita, diritti inviolabili che non possono essere semplicemente “dedotti” dalle Carte costituzionali degli Stati membri.

La Consulta non è affatto “estraniata” rispetto all’edificazione di uno Stato liberale europeo, ma, sollevare la questione pregiudiziale significherebbe per la Corte Costituzionale porsi a semplice “apparato servente” dell’ordinamento sovranazionale.

Il Prof. Mezzanotte pone poi in rilievo il problema della precarietà delle fonti: è difatti diventato difficile definire la gerarchia del sistema delle fonti, che risulta fondamentale per la certezza del diritto.

Al termine della relazione del Prof. Mezzanotte interviene il Prof. Giandomato Caggiano (Univ. Roma Tre) che, dopo aver rilevato nella diversità delle due relazioni della sessione pubblicistica un contrasto “di prospettiva”, mette in evidenza come il diritto comunitario affermi la supremazia del mercato. Da diverso tempo (una decina d’anni), infatti, la Corte di giustizia europea sembrerebbe orientata verso un’ottica diversa, tesa ad una maggiore tutela dei diritti fondamentali. Il Prof. Caggiano ha ricordato poi un recente intervento della Corte europea in cui questa ha affermato la supremazia del diritto a manifestare sul diritto alla libera circolazione delle merci.

La sessione amministrativistica, presieduta dal Prof. Guido Corso (Univ. Roma Tre), si apre con la relazione del Prof. Giorgio Pastori (Univ. Cattolica Milano) che ricostruisce un “diritto amministrativo europeo” integrato sostanzialmente con gli ordinamenti degli Stati membri. Esiste dunque un “modello europeo di amministrazione”, una “disciplina di cornice” entro la quale trovano posto gli ordinamenti interni dei diversi Stati. Le regole comuni del modello europeo sono legate all’attuazione di una “legalità comunitaria” che persegue obiettivi riconosciuti dagli Stati membri; si tratta essenzialmente di atti e forme di controllo di carattere prettamente tecnico, riducendo le posizioni di natura discrezionale (amministrazione di servizio).

Nell’elencare i principi riconosciuti dal diritto amministrativo europeo, il relatore menziona il principio di proporzionalità e il principio di piena responsabilità dell’amministrazione. Per quanto riguarda le garanzie procedurali, il diritto all’informazione (diritto d’accesso, trasparenza), alla partecipazione, al risarcimento e l’obbligo di motivazione dei provvedimenti sono i cardini del modello amministrativo perseguito dall’UE, come sottolineato anche all’interno dello Statuto europeo dell’Amministrazione<sup>6</sup>. Quest’ultimo documento (che, dal punto di vista formale, ha una

---

<sup>6</sup> Il *Codice europeo di buona condotta amministrativa* richiama il “diritto ad una buona amministrazione” così come sancito all’interno della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea proclamata nel corso del vertice di Nizza, nel dicembre 2000, e divenuta Parte II del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa. L’art. 41 della Carta (ripreso dall’art. II-101 della Costituzione europea) riconosce, al comma 1, la validità del principio di proporzionalità; al

validità circoscritta) è sicuramente importante dal punto di vista sostanziale per “unificare” i singoli ordinamenti, offrendo loro principi comuni.

In Italia ad esempio, sottolinea il Prof. Pastori, mentre nel 1992 il principio di responsabilità dell'amministrazione era stato accolto dalla Cassazione come “speciale”, nel 1999, con la celebre sentenza n. 500, è stata riconosciuta la piena risarcibilità dei danni procurati dall'amministrazione. La legge n. 15/2005, che modifica l'art. 1 della legge 241/1990, sancisce poi l'ingresso ufficiale dei “principi dell'ordinamento comunitario” nel diritto amministrativo italiano. Il relatore però sottolinea come, nonostante le modifiche apportate dalla legge 15/2005, nella legge 241/1990 manchino ancora alcuni elementi della “buona amministrazione”, così come definita dallo Statuto europeo dell'Amministrazione (si pensi, ad esempio, alle limitazioni al diritto d'accesso<sup>7</sup>).

Di qui, pertanto, l'esigenza di un recepimento non superficiale del modello amministrativo europeo. Il secondo ed ultimo relatore della sessione amministrativistica è il Prof. Alfredo Gallego Anabitarte (Univ. Autonoma Madrid) che illustra la delicata situazione del sistema e della gestione delle acque all'interno della Spagna. Il Prof. Gallego contesta il recente decreto del Governo Zapatero che abroga la disciplina del 2001: le acque non sono più distribuite, per motivi ambientalistici, via acquedotto. Si è dunque passati ad un sistema di tipo privatistico che non trova l'accordo del relatore, soprattutto per la situazione in cui si trova il Paese: la metà della Spagna, infatti, è particolarmente povera d'acqua, ed il fatto che sia gestita a livello territoriale può creare degli squilibri pericolosi.

---

comma 2, le garanzie procedurali (diritto ad essere ascoltati, diritto d'accesso ai documenti, obbligo di motivazione) del processo amministrativo e, al comma 3, il diritto al risarcimento da parte dell'Unione.

<sup>7</sup> Art. 24 della legge 241/1990.