

**Nancy Cannizzo**

**Nuove riflessioni sull'efficacia diretta del  
diritto dell'Unione europea.  
Note di lettura**

**2017 - 4.3**

**Fogli di lavoro**  
per il Diritto Internazionale



## **La Redazione di FLADI-Fogli di Lavoro per il Diritto Internazionale**

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzzo, Federica Antonietta Gentile, Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Maria Manuela Pappalardo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori: *Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese, Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Volume chiuso nel mese di dicembre 2017

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è *on line*  
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

**Cattedra di Diritto Internazionale**

Via Gallo, 24 - 95124 Catania

Email: [risorseinternazionali@lex.unict.it](mailto:risorseinternazionali@lex.unict.it) - Redazione: [foglidilavoro@lex.unict.it](mailto:foglidilavoro@lex.unict.it)

- Tel: 095.230857 - Fax 095 230489

Nancy Cannizzo

Nuove riflessioni sull'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea.

Note di lettura

La nostra redattrice Nancy Cannizzo propone alcune note di lettura su un tema cruciale del diritto dell'Unione europea, quello dell'efficacia diretta delle sue norme, prendendo lo spunto dalla pubblicazione degli atti di un convegno tenutosi a Messina nel 2015 promosso e organizzato dalla sezione messinese dell'International Law Student Association e dalla locale cattedra di diritto internazionale retta dalla professoressa Marcella Distefano.

La redazione



Queste note di lettura sono ispirate dal volume "*Effetto diretto delle fonti dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Riflessioni sui rapporti tra fonti dell'Unione e fonti interne*", curato da Marcella Distefano per i tipi della Editoriale Scientifica [Napoli, 2017, pp. 97]

Il principio di leale cooperazione sancito all'art. 4 TUE statuisce, al paragrafo 3 di detta previsione, che "*Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione*". In altre parole, la disposizione - una volta contenuta nell'art. 10 CE - riporta l'obbligo degli Stati membri di garantire alle norme eurounitarie efficacia all'interno dei singoli ordinamenti giuridici.

Segnatamente, il tema degli effetti diretti delle norme dell'Unione, anche a più di 50 anni di distanza dal caso che ha determinato l'origine della dissertazione in merito - sentenza *Van Gend en Loos*, 1963 - conserva, in seno alla comunità scientifica, attualità e rilievo. E' proprio sulla scorta dei più recenti sviluppi in materia che è nata l'idea di un'opera che raccoglie i pregevoli contributi sul tema di studiosi del diritto internazionale e dell'Unione europea e di diritto costituzionale.

"Effetto diretto delle fonti dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Riflessioni sui rapporti tra fonti dell'Unione e fonti interne" è il testo che prende il nome dal convegno così intitolato, svoltosi il 5 maggio 2015 presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina, organizzato dalla sezione messinese dell'ILSA Chapter, sotto la direzione scientifica della prof.ssa Marcella Distefano, Professore associato di Diritto Internazionale nel Dipartimento medesimo.

L'opera si compone di cinque saggi che, muovendo dai più recenti sviluppi sulla dottrina degli effetti diretti, prestano attenzione alla questione dell'efficacia diretta delle fonti internazionali, con particolare riferimento alla giurisprudenza europea in materia, proseguono sul tema di effetti diretti delle norme e dei principi del diritto dell'Ue nei rapporti *inter privatos*, per poi passare al confronto-scontro tra norme norme eurounitarie e costituzione, affidando, infine, le conclusioni al prof. Roberto Mastroianni.

Il primo dei saggi dedicati al tema è presentato dal prof. Enzo Cannizzaro, Professore ordinario di Diritto Internazionale e dell'Unione europea nel Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Roma "La Sapienza". Mediante il suo intervento, egli realizza una puntuale analisi dei più recenti sviluppi cui è andata incontro la dottrina degli effetti diretti rilevando come tali profonde trasformazioni, negli anni, abbiano tratto linfa e prodotto i propri effetti, alla luce della c.d. mutazione interordinamentale che ne contraddistingue la definizione, non solo nel contesto dell'esperienza internazionale ma anche di quella europea.

Il prof. Cannizzaro muove dall'accostamento di due celebri pronunce - un parere della Corte permanente di giustizia internazionale sulla competenza dei Tribunali di Danzica (1928) ed il noto caso *Van Gend en Loos* della CGUE (1963) - evidenziando che da entrambe si desume che l'effetto diretto di una disposizione può ben dipendere dalla volontà del Trattato di produrlo. Al tempo stesso, però, egli rileva che, mentre la Corte permanente riconosceva gli effetti diretti alla stregua di un obbligo internazionale, la CGUE li riconduceva ad effetto giuridico prodotto dai Trattati stessi nei singoli ordinamenti statali<sup>1</sup>.

Prosegue la dissertazione evidenziando la necessità di delineare la distinzione tra il concetto di diretta applicabilità e quello di effetti diretti al fine di spiegare (e giustificare) le limitazioni degli effetti diretti derivanti da disposizioni sprovviste di diretta applicabilità.

Mentre, infatti, la diretta applicabilità attiene alla capacità - stabilita nei Trattati - di una fonte di entrare all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale, gli effetti diretti dipendono dalla formulazione di una disposizione ed, in particolare, dall'idoneità del suo contenuto a regolare rapporti giuridici a livello nazionale<sup>2</sup>.

Per tale ragione, infatti, nel caso delle direttive europee, affinché le relative disposizioni producano effetti diretti nei singoli ordinamenti, è necessario far ricorso a meccanismi di recepimento o far riferimento ai casi in cui siano i singoli individui ad invocare quegli effetti diretti che lo Stato membro (evidentemente inadempiente) in qualche modo impediva, non tramutando tempestivamente la direttiva in normativa nazionale.

La trattazione si sposta sull'analisi di un ulteriore limite agli effetti diretti, individuato in riferimento all'attuazione di accordi internazionali negli ordinamenti nazionali. In questo caso, similmente a quanto avviene in riferimento alle direttive, la produzione di effetti diretti si verifica non in conseguenza della formulazione della disposizione, bensì come frutto di una ulteriore e distinta volontà dell'atto stesso di produrre tali effetti.

In tale prospettiva, rileva sapientemente il prof. Cannizzaro, la nozione di effetti diretti si è nel tempo adattata a contesti in cui l'effetto normativo concreto deriva da disposizioni sprovviste di tale carattere.

Al tempo stesso, viene riservata attenzione al ruolo della dottrina degli effetti diretti cui fa riferimento la CGUE nell'assicurare effettività alla normativa dell'Unione, bilanciando le sue disposizioni con altri interessi rilevanti.

Il riferimento inserito riguarda la giurisprudenza della CGUE nel celebre caso *Abdullahi* (2013), relativamente agli effetti diretti spiegati dal regolamento n.343/2003,

---

<sup>1</sup> p. 11

<sup>2</sup> p.14

poiché dalle sue disposizioni è possibile trarre i diritti che l'individuo può far valere nei confronti di uno stato; la Corte concludeva, con una pronuncia controversa in dottrina, che i criteri di determinazione dello Stato competente non sono stabiliti nell'interesse del richiedente. E pertanto, è sostanzialmente precluso al singolo appellarsi agli effetti diretti di norme che sono preordinate a regolamentare solo la sfera istituzionale: per ciò, in caso di violazione di tali disposizioni, si produrrebbe solo nullità degli atti contrari ad esse, ma non vi sarebbero conseguenze nei confronti dei singoli, come se l'individuo potesse invocare esclusivamente i propri diritti fondamentali, stabilendo, di conseguenza, che la responsabilità dell'Unione per la propria attività legislativa si fonderebbe, pertanto, solo e soltanto sulle violazioni di norme che tutelano diritti individuali.

Stabilire, però, se una norma sia preordinata a produrre effetti solo nella sfera delle relazioni interistituzionali è tutt'altro che agevole, se ciò si deve trarre dall'intenzione soggettiva del legislatore attraverso l'applicazione dei criteri interpretativi.

La sentenza *Abdullahi*, conclude il prof. Cannizzaro, risulta pertanto influenzata dalle dottrine sui limiti degli effetti diretti, con notevole effetto a svantaggio dei singoli, ai quali risulta difficile avvalersi di tali norme sulla base di una interpretazione della volontà del legislatore<sup>3</sup>.

La seconda relazione dell'opera, all'interno della quale è sviluppato il tema degli *Effetti diretti del diritto internazionale consuetudinario nel diritto dell'Unione europea*, è stata curata dal Prof. Rosario Sapienza, Professore ordinario di Diritto Internazionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania.

La trattazione muove dalle considerazioni riguardanti le tendenze che è possibile cogliere dal modo in cui la Commissione del diritto internazionale conduce i lavori relativi all'identificazione del diritto internazionale consuetudinario, e cioè in una prospettiva sostanzialmente statalista, confermata anche dagli assunti, contenuti in seno alle conclusioni provvisorie n.4 e n.15 dei lavori, in cui si individua la prassi come unica fonte idonea a generare consuetudine e si afferma la legittimità della posizione del c.d. Stato obiettore persistente rispetto alla formazione di una norma consuetudinaria<sup>4</sup>.

In conseguenza di ciò, anche sulla base delle valutazioni relative alla giurisprudenza interna italiana (la nota pronuncia della Corte Costituzionale originatasi dal caso Ferrini, sent. 238/2014), il prof. Sapienza rileva come il diritto internazionale consuetudinario appaia negli ultimi anni fortemente depotenziato.

Sensibilmente indebolita risulta, difatti, la forza impositiva di tale fonte all'interno degli ordinamenti nazionali e sembra che una simile visione sia condivisa all'interno dell'ambiente europeo, nel quale la tendenza è quella di affermare la supremazia

---

<sup>3</sup> pp. 16-17

<sup>4</sup> p. 21

dell'ordinamento eurounitario al di sopra dell'ordinamento internazionale oltre che di quelli dei singoli stati membri.

Ciò è dimostrato dall'atteggiamento delle CGUE, che l'autore del saggio esamina in alcune delle sue maggiori esposizioni riguardo al tema in oggetto, proponendo un quadro completo delle oscillazioni mostrate dalla Corte nelle sue pronunce.

Orbene, da una parte, la Corte stenta a riconoscere efficacia diretta alle norme del diritto internazionale consuetudinario, sebbene si guardi dall'affermarlo ufficialmente, così come dimostra la decisione del *caso Racke*; dall'altra, sostiene la distinzione tra norme e principi del diritto internazionale consuetudinario, in virtù della quale soltanto la norma, e non invece il principio, possa essere invocato al pari della norma internazionale convenzionale.

Al tempo stesso, la Corte si mostra prudente quando deve sostenere la natura consuetudinaria di una norma internazionale: nel caso *Budejovický Budvar*, ad esempio, si è limitata a riconoscere che il principio di continuità dei trattati in caso di smembramento di uno Stato fosse, al tempo della divisione della Repubblica cecoslovacca, perfettamente conforme al diritto internazionale, senza dunque sbilanciarsi nella affermazione della natura di tale principio<sup>5</sup>.

Tra gli altri, è riportato il caso *Mahamdia*, in cui la Corte ha stabilito che il reg. 44/2001 dovesse trovare applicazione nel caso di specie, relativo ad una controversia di lavoro per l'operare del principio di immunità degli Stati dalla giurisdizione, giacché, secondo la Corte, le mansioni del lavoratore coinvolto nel caso non erano preordinate al raggiungimento di atti *iure imperii*<sup>6</sup>.

Da ciò si evince che, mediante tali ricostruzioni, la Corte si impegna a riaffermare l'idea, già ampiamente condivisa nel panorama internazionale, che la caratteristica degli effetti diretti sia immediatamente riconducibile all'ordinamento eurounitario piuttosto che a quello internazionale.

Il prof. Sapienza, pertanto, si sofferma su un altro rilevante aspetto attinente alla dottrina degli effetti diretti dimostrando, con la sua trattazione, come il diritto consuetudinario internazionale risulti oggi indebolito e, per così dire, compresso, tra le tendenze di rivalsa nazionale dei singoli Stati, che mirano ad affermare la supremazia dei propri principi, ancorché fondamentali, su ogni altra fonte promanante da una "volontà collettiva", e l'atteggiamento della CGUE, il cui obbiettivo si dimostra invece quello di preservare la supremazia dell'ordinamento comunitario<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> p. 24

<sup>6</sup> p. 25

<sup>7</sup> p. 26



Con il terzo intervento del volume, la prof.ssa Marcella Distefano sposta l'attenzione sui casi di effetti diretti derivanti da disposizioni convenzionali, con il saggio *L'effetto diretto delle norme pattizie ovvero di "casi eccezionali"*.

La trattazione si apre con una iniziale tripartizione delle categorie di accordi che ha il pregio di evidenziare quale diritto convenzionale assuma rilievo in relazione agli effetti diretti<sup>8</sup> ed accompagna dunque il lettore nella comprensione dell'analisi che viene intrapresa nelle pagine successive.

La prof.ssa Distefano introduce per primi gli accordi per i quali la CGUE privilegia la tendenza al riconoscimento degli effetti diretti. Si tratta degli accordi di associazione cooperazione e partenariato, che disciplinano il trattamento dei lavoratori secondo un regime di parità e sono pertanto tenuti in maggiore considerazione giacché favoriscono integrazione e non discriminazione in materia di lavoro<sup>9</sup>. L'orientamento favorevole della Corte è basato sull'assunto che tali trattati sono idonei a produrre effetti diretti qualora le disposizioni in essi contenute indichino obblighi chiari e precisi e non necessitino di misure di implementazione.

Ben diversa è la valutazione della Corte in relazione all'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT). Sin dall'adozione dell'accordo, infatti, le disposizioni in esso contenute sono state considerate dalla Corte eccessivamente flessibili e dunque non sufficienti ad assicurare una stabilità normativa tale da giustificare l'effetto diretto di tali norme. L'efficacia diretta delle disposizioni di tali accordi è stata poi esclusa ufficialmente al momento della nascita dell'OMC, con le eccezioni rappresentate da due unici casi (*Fediol* e *Nakajima*)<sup>10</sup>.

Parimenti la Corte si è espressa nel senso di negare efficacia diretta anche alle norme relative alla convenzione di Montego Bay sul diritto del mare, ma questa volta non in base alla motivazione che le relative disposizioni risultavano soggette a deroghe ed eccezioni a danno della stabilità delle stesse, come si era detto per il GATT/OMC, bensì per il carattere interstatale degli obblighi internazionali<sup>11</sup>.

La prof.ssa Distefano rileva qui come la decisione della CGUE sia apparsa alla dottrina meno giustificabile rispetto all'orientamento assunto per il GATT/OMC, esponendo pertanto la Corte alle conseguenti critiche.

La trattazione prosegue quindi con l'analisi delle sentenze relative alla convenzione di Aarhus, art. 9 par. 3, relativo al diritto di accesso alla giustizia. In occasione di tali pronunce, la Corte, da una parte, si è rifatta ad un approccio classico quanto ai criteri di

---

<sup>8</sup> p. 31

<sup>9</sup> p. 33

<sup>10</sup> p. 34

<sup>11</sup> p. 38

ammissibilità degli effetti diretti, negando che la norma in esame contenesse disposizioni precise ed incondizionate tali da costituire obblighi dai quali potessero derivare effetti diretti per i privati; dall'altra, ha evidenziato che soltanto quelle norme che escludono il margine di apprezzamento per le parti contraenti possono essere considerate alla stregua di obblighi pattizi particolari.

In questo modo, evidenzia l'autrice, la Corte elabora e traccia un percorso di che costruisce un legame tra l'invocabilità della norma e la produzione di effetti diretti<sup>12</sup>.

Alle luce di quanto detto, la prof.ssa Distefano anticipa, in prospettiva, la probabilità che la negazione del riconoscimento di effetti diretti venga estesa dalla Corte anche ai futuri trattati di investimento, da stipularsi sulla base della nuova competenza dell'Unione in materia, proprio perché essi sono destinati a contenere numerose disposizioni derivanti dagli accordi GATT/OMC.

L'autrice conclude evidenziando l'inevitabile, duplice critica cui risulta in tal modo esposta la Corte alla luce della giurisprudenza esaminata<sup>13</sup>. In primis, infatti, sembra che la Corte si ostini a riportare motivazioni che appaiono prive, tra loro, di un filo conduttore, al fine di mantenere una posizione di diniego rispetto al riconoscimento degli effetti diretti delle norme pattizie; in secondo luogo, tale posizione interpretativa determina, per i singoli titolari di diritti, una maggiore difficoltà quanto alla concreta possibilità di invocare gli effetti delle norme convenzionali.

Il focus della trattazione si sposta a questo punto sull'efficacia diretta dei principi generali nei rapporti *inter privatos*, con l'intervento di Grazia Vitale, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina "Salvatore Pugliatti", dal titolo *Effetti diretti "orizzontali" dei principi generali del diritto dell'Unione europea*<sup>14</sup>.

La dott.ssa Vitale opera una ricostruzione delle elaborazioni e degli sviluppi in materia, attraverso un'accurata analisi delle più rilevanti pronunce della CGUE sul tema, tra la giurisprudenza della Corte, che appare incerta e a tratti ambigua, e la tendenza, in dottrina, a disconoscere il valore che la teoria del riconoscimento degli effetti diretti dei principi generali potrebbe rivestire per il sistema giuridico eurounitario.

Il lavoro si incentra, dunque, sugli effetti diretti di tipo orizzontale che i principi generali del diritto sono eventualmente idonei a produrre ed apre con un riferimento alla circostanza che la Corte, di fronte a casi di incompatibilità tra norme interne e principi generali del diritto dell'Unione, ha concluso per la disapplicazione delle prime, con la

---

<sup>12</sup> p. 40

<sup>13</sup> pp. 42-43

<sup>14</sup> p. 45

conseguenza di aver reso i principi generali alla stregua di norme autonome, in grado di imporsi per forza propria in quanto dotate del carattere di primazia.

Muovendo da alcune prime decisioni della CGUE, l'autrice evidenzia come in un momento iniziale risultassero prevalenti le teorie negazioniste rispetto al riconoscimento di effetti orizzontali derivanti dai principi di diritto dell'Unione<sup>15</sup>.

A sostegno di tale tendenza si aggiungevano, in dottrina, le considerazioni di coloro che sottolineavano l'incompatibilità della funzione ermeneutica dei principi generali con la loro idoneità ad intervenire direttamente nelle fattispecie intersoggettive. Si negava, infatti, che i principi generali potessero godere di una autonomia tale da giustificare la produzione di effetti diretti, essendo il loro ruolo, spesso, di carattere interpretativo rispetto alle disposizioni contenute in altre norme.

Parimenti negazionista si mostrava la visione di quella parte della dottrina che ravvisava nel riconoscimento degli effetti orizzontali dei principi generali del diritto un potenziale *vulnus* del principio di certezza del diritto; ciò alla luce della posizione dei privati e dei pregiudizi che questi avrebbero potuto subire a causa della non sempre chiara posizione di volta in volta assunta dai principi generali rispetto alle disposizioni nazionali.

Esistono tuttavia, sottolinea la dott.ssa Vitale, diverse decisioni della CGUE in occasione delle quali i giudici si sono dimostrati favorevoli all'applicazione "orizzontale" dei principi generali. Tra queste, i casi *Defrenne*, *Walrave* e *Bosman*, in cui venivano in rilievo principi di parità di trattamento, non discriminazione e libera circolazione dei lavoratori<sup>16</sup>. Ed ancor più si rileva un simile orientamento della Corte nelle pronunce *Mangold* e *Kucukdeveci*, alla luce delle quali si nota la tendenza a garantire la massima applicazione di un principio generale rispetto alla normativa nazionale con esso eventualmente contrastante<sup>17</sup>.

L'analisi prosegue nel trattare *Il controverso rapporto tra il principio e la direttiva*, atteso che nelle sue pronunce la CGUE, da un canto, si premura di sottolineare che la fonte del diritto che viene in rilievo nei casi intersoggettivi è il principio generale e non la direttiva, la quale costituisce semplicemente una concreta esplicitazione di esso; dall'altro, mantiene vivo e ricorrente il riferimento alla Direttiva dalla quale il principio generale risulta.

Districare questo complesso intreccio di riferimenti e valori delle fonti è un'operazione, sottolinea la dott.ssa Vitale, affidata al singolo interprete. Chiaro è che il diritto che di volta in volta viene applicato alla fattispecie è il principio generale, eppure il

---

<sup>15</sup> p. 47

<sup>16</sup> p. 51

<sup>17</sup> p. 52

presupposto della sua applicazione appare essere proprio l'adozione della direttiva, sebbene in certe occasioni la Corte abbia sostenuto l'irrilevanza dello stato giuridico della direttiva stessa.

Alla luce di tali ambigue pronunce, continua l'autrice, è altresì opportuno rilevare che un'applicazione congiunta della direttiva e dei principi generali potrebbe ingenerare confusione tra le fonti dell'ordinamento giuridico eurounitario<sup>18</sup>.

In tale circostanza, stabilire quali siano gli effettivi requisiti necessari all'applicazione diretta dei principi appare l'unica via concretamente utile alle singole fattispecie. Vengono individuati, a tal fine, gli elementi essenziali strutturali e contenutistici, idonei alla determinazione della diretta applicazione dei principi a fattispecie di tipo orizzontale.

I principi, infatti, che in base al combinato disposto degli artt. 51 e 52 della Carta di Nizza si differenziano dai diritti, i quali invece per loro natura sono già azionabili dal singolo, devono essere contenitori di un precetto chiaro e preciso al punto da poter essere compiutamente assimilati ai diritti e divenire, quindi, in assenza di ulteriori "atti di concretizzazione", direttamente invocabili in giudizio<sup>19</sup>.

Per quanto attiene, invece, alla eventualità che siano le norme della Carta a produrre effetti diretti nei rapporti intersoggettivi, la Corte, interpellata sul punto nel caso *AMS*, si è pronunciata in senso negativo. L'autrice evidenzia che la decisione in questione, tuttavia, non deriva da una incontrovertibile valutazione della natura delle disposizioni della Carta, bensì risulta motivata dall'idoneità strutturale della specifica norma contenente il principio invocato nel caso di specie.

Ed infatti, rileva l'autrice, non sarebbe corretto dedurre che le norme della Carta non possano mai realizzare effetti diretti, poiché - così come accade per i principi generali - ciò che rileva a tal fine è l'idoneità dei precetti in esse contenuti ad ergersi a veri e propri diritti, che siano concretizzati in disposizioni dai caratteri di chiarezza, precisione e compiutezza<sup>20</sup>.

Pertanto, conclude la dott.ssa Vitale, rimane priva di rilevanza anche la circostanza che i diritti di cui si invocano gli effetti diretti siano stati oggetto di codificazione e persino che si tratti di principi immanenti nell'ordinamento e condivisi anche dai singoli modelli nazionali: è la rintracciabilità di quei caratteri di struttura e contenuto sopra descritti che rende in concreto i principi di diritto dell'Unione direttamente applicabili ai rapporti intersoggettivi.

Il dibattito relativo agli effetti diretti delle fonti dell'Unione implica riflessioni strettamente connesse ai temi di diritto costituzionale. Il prof. Antonio Ruggeri,

---

<sup>18</sup> pp. 53-55

<sup>19</sup> p. 57

<sup>20</sup> pp. 60-61

Professore ordinario di Diritto costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina "Salvatore Pugliatti", ha analizzato il rapporto tra effetti diretti di norme eurounitarie e Costituzione arricchendo il volume con l'imprescindibile prospettiva intrisa di studi costituzionalistici.

Il saggio apre sulla considerazione che uno stesso atto possa contenere norme che risultino tra loro diverse per natura ed effetti. Da tale osservazione, spiega l'autore, si rileva che, al fine di indagare quali effetti possano derivare da diversi atti, anziché prendere in considerazione le fonti in quanto tali, è più opportuno guardare alle norme in essi contenute, in quanto ciascuna disposizione può ben essere assoggettata ad un regime diverso, che si presenta dunque non come proprio dell'atto, bensì della singola norma.

Dopo aver posto l'attenzione sulla distinzione tra efficacia diretta ed applicazione diretta delle norme dell'Unione<sup>21</sup>, considerata la prima una caratteristica delle norme medesime e la seconda attribuita invece agli atti *in primis* e solo di riflesso alle relative norme, il prof. Ruggeri si sofferma nell'indagine del fondamento tanto della diretta efficacia quanto della diretta applicazione<sup>22</sup>.

Esso viene sovente individuato sulla scorta del dettato dell'art. 11 della Costituzione. A tal proposito, sottolinea l'autore, sebbene la mediazione costituzionale rappresenti, allo stato attuale, un passaggio necessario, è pur vero che la norma non esplicita quali siano le modalità attraverso cui le limitazioni della sovranità statale possono concretamente realizzarsi.

Esiste, pertanto, un *gap* tra limitabilità in astratto della sovranità e limitazione in concreto della stessa, che spinge l'autore a domandarsi per quale ragione il nostro ordinamento abbia previsto la copertura dell'art. 11 cost. in aggiunta a quella del primo comma dell'art. 117 cost. e che, seguendo il testo, può trovare spiegazione, da un canto, in prospettiva formale-astratta, avendo riguardo al valore dell'art. 11 in quanto discendente da un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale e, dall'altro canto, in ottica assiologico-sostanziale, osservando il ruolo di "filtro" svolto dalla coppia libertà-uguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 cost.<sup>23</sup>.

L'autore evidenzia, a questo punto, che i motivi di contrarietà all'ordinamento nazionale che impediscono l'ingresso di una norma nel nostro ordinamento possono assumere diverso grado e forma.

Ciò posto, al fine di stabilire se una norma di origine esterna possa far parte del sistema giuridico interno sembra che la Consulta utilizzi con maggior favore il secondo parametro, ossia quello della coppia assiologica libertà-uguaglianza, sebbene la sent. 238/2014 Corte Cost. ci ricordi che nel caso di irriducibile contrasto tra la norma

---

<sup>21</sup> pp. 66-69

<sup>22</sup> pp. 69-71

<sup>23</sup> pp. 71-72

sovranaZIONALE ed il principio fondamentale costituzionalmente tutelato, la prima sia comunque destinata a soccombere.

A tal proposito, l'autore rileva<sup>24</sup> che la teoria dei controlimiti non costituisce, secondo la propria visione, la lente attraverso cui guardare per giungere alla definitiva soluzione della questione, essendo più opportuno rifarsi alla teoria della massimizzazione della tutela.

Secondo la valutazione che da questo criterio deriva, infatti, potrebbe dirsi che nessuna norma sia astrattamente idonea ad affermarsi rispetto ad un'altra esclusivamente in virtù della sua forma o provenienza. E' necessario, invece, indagare quale sia la norma che, nella fattispecie concreta, offra una tutela ancor maggiore.

Per mezzo di tale strumento, dunque, non si procede alla comparazione delle norme singolarmente, ma si realizza una interpretazione circolare, con la conseguenza che alla logica dell'*aut-aut* si sostituisce una applicazione delle Carte che l'autore definisce *reciprocamente integrate nell'interpretazione*<sup>25</sup>.

Orbene, il criterio della massimizzazione della tutela, rileva il prof. Ruggeri, non trova espletamento a causa della c.d. miopia istituzionale, giacché le Corti (tanto la Corte EDU quanto la CGUE) manifestano il bisogno di primeggiare l'una sulle altre senza considerare che, in realtà, nel momento in cui ad una Carta, e dunque alla relativa Corte, viene chiesto di recedere per lasciar posto ad un'altra, si da modo a quella Carta medesima di farsi valere, in quanto essa costituisce il mezzo per esprimere i valori costituzionali nel loro essere idonei a fare sistema.

Pertanto, suggerisce il prof. Ruggeri che, così come il giudice costituzionale si impegna ad effettuare un bilanciamento tra situazione normativa attuale e futura, una simile comparazione dovrebbe essere svolta anche a livello interordinamentale<sup>26</sup>. La valutazione della norma, insomma, deve avvenire in virtù del servizio di tutela che rechi, quand'anche essa appaia *per se* in contrasto con un principio fondamentale.

L'intervento prosegue con la trattazione delle modalità attraverso cui, ammessa la supremazia del diritto eurounitario sul diritto interno, essa si realizza concretamente: come, in altre parole, prende corpo la *primauté* dell'ordinamento giuridico europeo<sup>27</sup>.

Anzitutto, segnala l'autore, ciò dipende, oltre che dai caratteri della norma, anche dalle circostanze complessive di contesto<sup>28</sup>.

Orbene, le antinomie tra la norma interna e quella sovranazionale conducono il giudice talvolta alla disapplicazione della norma interna confliggente, tal altra alla

---

<sup>24</sup> p. 74

<sup>25</sup> pp. 75-76

<sup>26</sup> p. 80

<sup>27</sup> pp. 81-86

<sup>28</sup> p. 82

declaratoria di invalidità della stessa, sebbene in entrambi i casi sia implicata una violazione indiretta del dettato costituzionale di cui all'art.11 cost. Alla luce di tale tendenza, appare maggiormente radicata una prassi di integrazione del dettato costituzionale per mezzo di un meccanismo che avvalori la soluzione della diretta applicazione delle norme eurounitarie.

Al tempo stesso, però, si rileva che una consuetudine ampiamente diffusa è anche quella di portare la norma al vaglio del giudice costituzionale affinché questi ne dichiari l'incostituzionalità privandola, quindi, di effetti.

L'autore si sofferma a questo punto <sup>29</sup> ad analizzare quali siano le ragioni dell'applicazione di questa seconda, opposta, soluzione, atteso che essa non viene imposta da una disposizione sovranazionale. La conclusione prospettata suggerisce che probabilmente tale tendenza costituisce il retaggio del meccanismo di controllo accentrato di legittimità in vigore nel nostro Paese, in quanto esso è senz'altro idoneo a garantire un maggior livello di tutela dei valori costituzionali, da una parte, ed un effettivo sradicamento della norma di volta in volta soccombente, dall'altra.

Il prof. Ruggeri continua a questo punto rilevando che vale la pena sottoporre la soluzione anzidetta a delle valutazioni in merito alla sua effettività. Ed infatti, viene subito in rilievo che in questi casi, a meno che la Corte non emetta una pronuncia additiva, spetta al giudice estrarre dalla norma indicata come superiore il principio adatto al caso di specie.

A questo punto, alla luce di tali valutazioni, emerge che la soluzione preferita dall'autore, quella che egli reputa più adeguata a garantire il carattere di *primauté* al diritto sovranazionale, viene identificata in un duplice meccanismo, idoneo a consentire contestualmente l'applicazione diretta della norma sovranazionale e la rimozione di quella interna con essa contrastante. Prospettiva questa, che l'autore comunque riconosce essere non concretamente applicabile alla luce del panorama giuridico attuale<sup>30</sup>.

L'ultima fase della trattazione si concentra sullo strumento dell'interpretazione conforme, spesso utilizzato in via alternativa rispetto al giudizio di costituzionalità<sup>31</sup>. Questa soluzione sovente adottata dai giudici, rileva il prof. Ruggieri, spesso cela operazioni manipolative del diritto che tendono a rimodellare la sostanza normativa contenuta in un testo ed evidenzia altresì, soprattutto, che sotto l'etichetta di interpretazione conforme può celarsi il diverso strumento dell'applicazione diretta<sup>32</sup>.

Nel concludere la relazione l'autore riporta all'attenzione del lettore la teoria in precedenza accennata, che egli ritiene essere quella implicante la soluzione

---

<sup>29</sup> pp. 83-84

<sup>30</sup> p. 85

<sup>31</sup> pp. 86-91

<sup>32</sup> p. 87

effettivamente auspicata dalle diverse Carte, nonché più adatta a garantire l'efficacia del diritto eurounitario, ossia quella che vede la CEDU e la Carta dei diritti dell'Unione una sussidiaria rispetto all'altra ed entrambe tese al dialogo, anche a beneficio dei principi e diritti costituzionali<sup>33</sup>.

L'epilogo del volume è affidato all'intervento del Prof. Mastroianni, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli "Federico II".

Il prof. Mastroianni ripercorre i punti salienti del dibattito trattati nelle pagine precedenti ed aggiunge a conclusione dell'opera il proprio contributo, indicando che due sono i fattori che vengono in rilievo nel valutare i caratteri del dibattito sugli effetti diretti delle norme dell'Unione.

Il primo di questi è legato all'origine giurisprudenziale della questione<sup>34</sup>: non vi sono, infatti, riferimenti in tal senso nei trattati, nonostante le revisioni cui essi sono stati nel tempo sottoposti. A tal proposito, sottolinea l'autore, neanche le critiche avanzate dai singoli Stati, nelle sedi nazionali, hanno sortito rilevanti effetti nella prassi delle relative Corti.

Il secondo degli elementi menzionati dal prof. Mastroianni è invece relativo alla necessità di aggiornare i parametri dell'efficacia diretta, così da poterli adattare all'evoluzione normativa europea, idonea a comportare l'ingresso di nuove categorie di fonti all'interno del suo ordinamento<sup>35</sup>.

La pregnanza del dibattito è supportata dall'importanza che la teoria in questione assume con riferimento alla tutela dei singoli, in primis rispetto ai comportamenti degli Stati<sup>36</sup>. Per tale ragione è stata rilevata una prassi integrativa che tende a supplire, con l'ausilio di meccanismi ulteriori, ad esempio l'interpretazione conforme, a quei casi in cui non risulta applicabile l'effetto diretto, considerata la sua funzione, che rimane comunque quella di agevolare il raggiungimento degli obiettivi previsti dai Trattati, garantendo alle norme dell'Unione il grado di effettività necessario alla realizzazione degli stessi e tenuto conto dell'evoluzione del processo di integrazione europea.

---

<sup>33</sup> p. 91

<sup>34</sup> pp. 94-95

<sup>35</sup> pp. 95-96

<sup>36</sup> p. 97