Parlamento europeo
2019-2024

Documento di seduta

A9-0341/2023

7.11.2023

RELAZIONE

sull'attuazione del principio del primato del diritto dell'UE
(2022/2143(INI))

Commissione giuridica
Commissione per gli affari costituzionali

(Procedura con le commissioni congiunte – articolo 58 del regolamento)

Relatori: Yana Toom, Cyrus Engerer

INDICE

Pagina

MOTIVAZIONE – SINTESI DEI FATTI E DELLE CONSTATAZIONI 3

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO.....8

INFORMAZIONI SULL'APPROVAZIONE IN SEDE DI COMMISSIONE COMPETENTE PER IL MERITO 16

VOTAZIONE FINALE PER APPELLO NOMINALE IN SEDE DI COMMISSIONE COMPETENTE PER IL MERITO.....17

MOTIVAZIONE – SINTESI DEI FATTI E DELLE CONSTATAZIONI

1. Introduzione

L'8 settembre 2022, ai relatori è stato affidato il compito di preparare una relazione sull'attuazione del principio del primato del diritto dell'UE in una procedura con le commissioni congiunte ai sensi dell'articolo 58 del regolamento. Dalla loro nomina, i relatori hanno raccolto informazioni sul tema con diversi mezzi, tra cui i seguenti:

— Il 15 dicembre 2022 hanno partecipato a una missione a Karlsruhe, in Germania, per uno scambio di opinioni con quattro giudici del secondo senato della Corte costituzionale federale tedesca. L'obiettivo della missione era discutere la sua interpretazione della dottrina della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) sul primato del diritto dell'UE, in particolare a seguito della sentenza del 5 maggio 2020 relativa al programma di acquisto di attività del settore pubblico, e la sua prospettiva sulle relazioni tra l'ordinamento giuridico europeo e quello nazionale.

— Dal 22 al 23 maggio 2023 hanno intrapreso una missione di informazione a Brno, nella Repubblica ceca, per incontrare i giudici della Corte costituzionale nazionale e gli accademici per ascoltare le loro opinioni sulla relazione tra l'ordinamento giuridico europeo e quello nazionale e sulle implicazioni della decisione della Corte costituzionale ceca a seguito della sentenza della CGUE nella causa C-399/09, Landtová, per lo sviluppo dell'integrazione giuridica europea.

— Il 28 giugno 2023 hanno partecipato a un seminario sul primato del diritto dell'UE, organizzato dal dipartimento tematico, che prevedeva le presentazioni di due esperti e una sessione di domande e risposte.

La presente relazione sull'attuazione e le attività ad essa correlate fanno seguito a una serie di eventi e dibattiti precedenti sul primato del diritto dell'UE in seno al Parlamento europeo nel corso degli anni, che dimostrano l'importanza che il Parlamento attribuisce al rispetto di tale principio e al monitoraggio di tale rispetto.

La ricerca condotta ha portato alle seguenti considerazioni, che costituiscono la base delle conclusioni e delle raccomandazioni formulate nel progetto di relazione sull'attuazione presentata dai relatori.

2. Il principio del primato del diritto dell'UE

(a) Giurisprudenza della CGEU

Il primato è un principio fondamentale del diritto dell'UE, sviluppato nel tempo dalla giurisprudenza della CGUE. Le basi per lo sviluppo del principio del primato sono state gettate nella sentenza relativa alla causa *Costa contro E.N.E.L.* del 1964, che per la prima volta ha implicitamente fatto riferimento al primato del diritto dell'UE[1]. Il documento sostiene che l'integrazione del diritto dell'UE nel diritto nazionale, e più in generale lo spirito e i termini del trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati membri di far prevalere

[1] CGUE, sentenza del 15 luglio 1964, *Costa/E.N.E.L.*, causa 6/64.

provvedimenti unilaterali ulteriori rispetto a un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità. Sottolinea inoltre che l'efficacia esecutiva del diritto dell'UE non può variare da uno Stato membro all'altro senza mettere in pericolo gli obiettivi del trattato e senza portare a discriminazioni tra i cittadini degli Stati membri.

La motivazione del principio del primato da parte della CGUE si basa quindi essenzialmente sulla necessità di un'applicazione efficace e uniforme del diritto dell'UE, che costituisce la base per l'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge. A sua volta, l'efficacia e l'uniformità dell'applicazione del diritto dell'UE, senza le quali il sistema previsto dal trattato (con le istituzioni che hanno il potere di adottare atti) non può funzionare, possono essere garantite solo se esso prevale sul diritto nazionale.

Nella sentenza della causa *Costa/E.N.E.L.*, la CGUE conclude che, scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi diritto nazionale senza perdere il proprio carattere di diritto dell'UE e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Unione. Già da questa prima sentenza si evince quindi che il principio del primato si estende a qualsiasi tipo di diritto nazionale, in modo che la CGUE affermi fin dall'inizio il carattere assoluto del primato. In sentenze successive, la Corte chiarisce che il diritto dell'UE prevale sulle costituzioni degli Stati membri[2] e specifica che la disposizione contrastante del diritto nazionale può essere legislativa o amministrativa, il che non include unicamente norme generali ed astratte, ma anche provvedimenti amministrativi individuali specifici[3]. In un'altra causa, la Corte sottolinea che qualsiasi disposizione di diritto nazionale, sia precedente che successiva alla norma dell'Unione, è soggetta al principio del primato[4]. Di conseguenza, ingloba l'intero diritto degli Stati membri, indipendentemente dal rango della disposizione o dal momento della sua adozione.

Il concetto di primato non implica l'esistenza di una gerarchia tra il diritto dell'UE e quello nazionale. Significa invece che, in caso di conflitto, gli Stati membri hanno l'obbligo di non applicare il diritto nazionale in contrasto con il diritto dell'UE[5]. Se le condizioni per l'applicabilità diretta sono soddisfatte, le autorità nazionali sono obbligate ad applicare la disposizione del diritto dell'UE[6]. In caso contrario, le autorità nazionali sono tenute a interpretare il diritto nazionale in conformità del diritto dell'UE[7].

(b) Diritto primario

Nonostante questa lunga e consolidata giurisprudenza, il primato del diritto dell'UE non è sancito dai trattati. Una codificazione del principio era prevista dal trattato costituzionale, che all'articolo I-6 stabiliva che la Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri. Dopo l'abbandono della Costituzione, tale clausola non è stata inserita nel trattato di Lisbona. Al contrario, la dichiarazione n. 17 relativa al primato è stata allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona. In tale dichiarazione, la Conferenza ricorda che, per giurisprudenza costante della CGUE, i trattati e il diritto adottato

[2] CGUE, sentenza del 17 dicembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, causa 11/70.
[3] CGUE, sentenza del 29 aprile 1999, Ciola, causa C-224/97.
[4] CGUE, sentenza del 9 marzo 1978, Simmenthal II, causa 106/77.
[5] CGUE, sentenza del 9 marzo 1978, Simmenthal II, causa 106/77.
[6] CGUE, sentenza del 5 febbraio 1963, van Gend en Loos, causa 26-62.
[7] CGUE, sentenza del 10 aprile 1984, von Colson, causa 14/83.

dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza. Tali dichiarazioni adottate da una conferenza intergovernativa di revisione dei trattati, tuttavia, non hanno la forza giuridica dei trattati e dei protocolli. Tuttavia, con la ratifica del trattato di Lisbona e della dichiarazione n. 17, gli Stati membri hanno implicitamente accettato il principio del primato. Inoltre, le revisioni dei trattati non sono mai state sfruttate dagli Stati membri per limitare il primato del diritto dell'UE.

Nel dibattito sull'opportunità di codificare il principio del primato del diritto dell'UE sono stati espressi dubbi sull'efficacia di tale codificazione, in quanto non risolverebbe uno dei problemi principali alla base delle difficoltà relative a tale principio, ovvero il problema di chi detiene il potere ultimo di decidere cosa è e cosa non è nell'ambito delle competenze dell'UE. Tuttavia, i relatori ritengono che, per garantire il rispetto del principio del primato del diritto dell'UE, sia essenziale cambiare il suo status giuridico. La codificazione del principio nel diritto primario potrebbe contribuire a chiarire il rapporto tra l'UE e gli ordinamenti giuridici nazionali e ad attenuare i conflitti.

3. Difficoltà relative al principio del primato del diritto dell'UE

Poiché il principio del primato deve essere applicato a livello nazionale, è essenziale che le autorità e gli organi giurisdizionali nazionali rispettino la prevalenza del diritto dell'UE. Considerata la sua importanza per il funzionamento dell'Unione, tale principio fondamentale è ampiamente accettato negli Stati membri e le corti costituzionali nazionali accolgono in linea generale il principio del primato del diritto dell'UE nella pratica e ritengono che i conflitti siano eccezionali e improbabili. Questo è stato affermato esplicitamente da diverse corti costituzionali nazionali. Tuttavia, la maggior parte delle corti costituzionali nazionali considera la propria costituzione, piuttosto che l'autorità del diritto dell'UE, come base per il primato del diritto dell'UE. Tali corti nazionali deducono inoltre dagli ordinamenti costituzionali nazionali alcuni limiti per l'applicazione del diritto dell'UE e ritengono di detenere in ultima analisi il potere di revisione per quanto riguarda i provvedimenti adottati ai sensi del diritto dell'UE.

Tali limiti riguardano la tutela dei diritti fondamentali, il rispetto delle competenze dell'UE e la conservazione dell'identità costituzionale nazionale. Soprattutto le corti costituzionali in Germania e in Italia hanno applicato tali limiti già negli anni settanta. Una giurisprudenza simile si è affermata anche in altri Stati membri. Negli ultimi anni, tuttavia, la prevalenza del diritto dell'UE è stata messa in discussione più seriamente da alcune corti costituzionali nazionali. Le corti supreme di Germania, Danimarca, Ungheria, Polonia e Romania hanno sfidato apertamente la CGUE rifiutandosi espressamente di applicare le sue decisioni.

È importante notare che le sentenze delle corti costituzionali nazionali, che hanno messo in discussione il principio del primato del diritto dell'UE, differiscono per quanto riguarda il contesto costituzionale, la motivazione e la fondatezza, nonché per le conseguenze pratiche che hanno in termini di contestazione dell'ordinamento giuridico dell'UE. Tuttavia, tutte queste sentenze sollevano preoccupazioni riguardo all'unità del diritto dell'UE e all'autorità della CGUE. Nella relazione sullo Stato di diritto 2022, anche la Commissione ha sottolineato che alcune decisioni prese dalle corti costituzionali nazionali hanno sollevato preoccupazioni per quanto riguarda il primato del diritto dell'UE. In alcuni di questi casi, la Commissione ha

avviato procedure d'infrazione[8], mentre in altri casi non ha avviato alcuna procedura d'infrazione (contro la Repubblica ceca per la causa Landtová o contro la Danimarca per la causa Ajos) o ha chiuso la procedura d'infrazione essendo soddisfatta delle spiegazioni fornite dal governo (contro la Germania per la causa PSPP). Tuttavia, considerando il numero complessivo di rinvii pregiudiziali alla CGUE, i conflitti con le corti costituzionali nazionali sono stati pochissimi.

4. Il procedimento pregiudiziale come dialogo

Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), TUE e dell'articolo 267, primo comma, TFUE, la CGUE è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione dei trattati e sulla validità e l'interpretazione del diritto derivato dell'UE, per cui ha competenza esclusiva in materia. Ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, TFUE, gli organi giurisdizionali nazionali di ultima istanza sono tenuti ad avviare un procedimento di rinvio pregiudiziale qualora venga sollevata tale questione.

Il procedimento di rinvio pregiudiziale offre la possibilità di risolvere i conflitti tra le corti supreme in modo costruttivo. Nella causa Taricco[9], la CGUE ha dimostrato la propria disponibilità a modificare la propria motivazione in una seconda domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dalla stessa corte costituzionale nazionale che aveva avviato il primo procedimento di rinvio pregiudiziale. Pertanto, tale causa è considerata un esempio di dialogo efficace, in cui le corti supreme hanno raggiunto un accordo. In tal senso, i conflitti costituzionali potrebbero talvolta essere fruttuosi per l'evoluzione dell'ordinamento giuridico dell'UE. La cooperazione tra le corti supreme offre inoltre l'opportunità di elaborare principi costituzionali comuni basati sui principi costituzionali nazionali. Al fine di definire un terreno comune, sarebbe estremamente utile che i giudici delle corti supreme si impegnassero regolarmente in un dialogo informale utilizzando tutti i mezzi possibili, come conferenze, networking o visite di scambio.

5. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, i relatori ritengono che la presente relazione di attuazione debba sottolineare, in particolare, le seguenti conclusioni:

— la CGUE, in quanto competente in via esclusiva per l'interpretazione definitiva del diritto dell'UE, definisce la portata del principio del primato;

— il principio del primato è sempre vincolante per tutti gli organi degli Stati membri e l'efficacia esecutiva del diritto dell'UE non può variare da uno Stato membro all'altro;

— sebbene, nella stragrande maggioranza dei casi, gli organi giurisdizionali degli Stati membri rispettino il principio del primato del diritto dell'UE, in alcuni casi essi si sono rifiutati di trarre le dovute conseguenze dalle sentenze della CGUE;

— l'efficacia e l'uniformità del diritto dell'UE e l'autorità della CGUE devono essere

[8] Ai sensi dell'articolo 258 TFUE, la Commissione ha la facoltà di avviare una procedura di infrazione dinanzi alla CGUE nei confronti di uno Stato membro che non abbia rispettato gli obblighi derivanti dal principio del primato.
[9] CGUE, sentenza del 5 dicembre 2017, Taricco, causa C-42/17.

salvaguardate;

— la Commissione dovrebbe monitorare attentamente le sentenze degli organi giurisdizionali nazionali in merito al primato del diritto dell'UE e avviare procedure di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE in risposta alle sentenze delle corti costituzionali nazionali che contestano tale principio;

— il principio del primato del diritto dell'UE dovrebbe essere sancito nei trattati.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sull'attuazione del principio del primato del diritto dell'UE
(2022/2143(INI))

Il Parlamento europeo,

– visti gli articoli 1, 2, 4 e 19 del trattato sull'Unione europea (TUE),

– visti gli articoli 258, 267 e 344 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE),

– vista la dichiarazione n. 17 relativa al primato allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007[10],

– vista la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE),

– vista la sua risoluzione del 21 ottobre 2021 sulla crisi dello Stato di diritto in Polonia e il primato del diritto dell'UE[11],

– vista la sua risoluzione del 19 maggio 2022 sulla relazione sullo Stato di diritto 2021 della Commissione[12],

– visto lo studio del luglio 2022 intitolato "The primacy of European Union law" (Il primato del diritto dell'Unione europea), commissionato dalla sua commissione giuridica e pubblicato dalla direzione generale delle Politiche interne dell'Unione[13],

– visto lo studio del 27 aprile 2021 dal titolo "Primacy's Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law" (Il crepuscolo del primato? Sulle conseguenze giuridiche della sentenza della Corte costituzionale federale del 5 maggio 2020 per il primato del diritto dell'UE), commissionato dalla sua commissione per gli affari costituzionali e pubblicato dalla direzione generale delle Politiche interne dell'Unione[14],

– visti l'articolo 54 del suo regolamento nonché l'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), e l'allegato 3 della decisione della Conferenza dei presidenti del 12 dicembre 2002 sulla

[10] GU C 202 del 7.6.2016, pag. 344.
[11] GU C 184 del 5.5.2022, pag. 154.
[12] GU C 479 del 16.12.2022, pag. 18.
[13] Studio "The primacy of European Union law" (Il primato del diritto dell'Unione europea), Parlamento europeo, direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, dipartimento tematico C – Affari costituzionali e diritti dei cittadini, luglio 2022.
[14] Studio "Primacy's Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law" (Il crepuscolo del primato? Sulle conseguenze giuridiche della sentenza della Corte costituzionale federale del 5 maggio 2020 per il primato del diritto dell'UE), Parlamento europeo, direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, dipartimento tematico C - Affari costituzionali e diritti dei cittadini, 27 aprile 2021.

procedura relativa alla concessione dell'autorizzazione ad elaborare relazioni di iniziativa,

– viste le deliberazioni congiunte della commissione giuridica e della commissione per gli affari costituzionali a norma dell'articolo 58 del regolamento,

– vista la relazione della commissione giuridica e della commissione per gli affari costituzionali (A9-0341/2023),

A. considerando che, ai sensi dell'articolo 2 TUE, l'UE si fonda sui valori comuni agli Stati membri, ossia il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, compresi quelli delle persone appartenenti a minoranze; che il rispetto di tali valori è un prerequisito per l'adesione all'Unione e un obbligo per gli Stati membri; che il rispetto del diritto dell'UE implica la conformità al diritto primario e derivato dell'Unione e quindi l'osservanza del principio fondamentale del primato del diritto dell'UE; che, a norma dell'articolo 4, paragrafo 3, comma 2 TUE, gli Stati membri devono adottare tutte le misure di carattere generale o particolare idonee a garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dai trattati o dagli atti delle istituzioni dell'Unione;

B. considerando che, in quanto comunità basata sullo Stato di diritto, l'UE dipende dall'applicazione e dall'esecuzione efficaci e uniformi del suo diritto da parte della CGUE e degli organi giurisdizionali degli Stati membri; che tale efficacia e uniformità possono essere garantite soltanto se il diritto dell'UE prevale su quello nazionale divergente nei settori in cui è applicabile il diritto dell'UE; che il principio del primato costituisce quindi un cardine dell'ordinamento giuridico dell'UE, essenziale per il suo funzionamento;

C. considerando che il principio del primato del diritto dell'UE non è soltanto una dottrina giuridica ma anche un riflesso dell'integrazione politica ed economica dell'UE; che, nello stesso spirito, il principio del primato contribuisce alla creazione di un'"unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa", come previsto dai trattati; che il primato del diritto dell'UE è anche intrinsecamente legato al principio di uguaglianza dinnanzi alla legge, dal momento che garantisce pari tutela dei diritti conferiti dal diritto dell'UE a tutti i cittadini dell'UE;

D. considerando che il principio del primato non è esplicitamente sancito dai trattati, ma si è sviluppato nel corso di decenni attraverso la giurisprudenza della CGUE; che, nella dichiarazione n. 17 relativa al primato allegata al trattato di Lisbona, la Conferenza ricorda che, per giurisprudenza costante della CGUE, i trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza;

E. considerando che, fin dalla sua storica sentenza nella causa C-6/64 *Costa contro E.N.E.L.* del 15 luglio 1964[15], la CGUE ha più volte ribadito che il diritto dell'UE prevale sul diritto degli Stati membri, indipendentemente dal rango della legislazione nazionale o dal momento della sua adozione; che il principio del primato si applica quindi a qualsiasi disposizione di diritto interno, comprese le disposizioni di natura costituzionale, in conformità della consolidata giurisprudenza della CGUE; che, in virtù

[15] Sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 1964, *Costa/E.N.E.L.*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

della stessa giurisprudenza, il principio si applica anche agli accordi internazionali conclusi dagli Stati membri qualora tali accordi rientrino nella sfera di competenza dell'UE;

F. considerando che l'ordinamento giuridico dell'UE è radicato nei trattati di diritto pubblico internazionale, che vengono attuati attraverso atti nazionali di ratifica; che l'ordinamento giuridico dell'UE e quello di ciascuno Stato membro sono entrambi applicabili nel territorio dello Stato membro; che, in caso di conflitto tra le disposizioni del diritto dell'UE e quelle del diritto nazionale, è necessaria una norma di conflitto di leggi; che il principio del primato corrisponde a tale norma di conflitto;

G. considerando che il principio del primato non implica una gerarchia tra l'ordinamento giuridico dell'UE e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, ma richiede piuttosto che, in caso di conflitto tra le disposizioni del diritto dell'UE e quelle del diritto nazionale, le autorità e gli organi giurisdizionali nazionali non applichino né facciano rispettare tali disposizioni nazionali e che interpretino il loro diritto nazionale in conformità del diritto dell'UE; che, inoltre, il principio del primato deriva dal principio secondo cui le disposizioni nazionali contrastanti devono essere disapplicate, abrogate o modificate per garantire la piena conformità del diritto nazionale al diritto dell'UE;

H. considerando che il continuo dialogo tra la CGUE e le corti costituzionali e supreme nazionali sull'interpretazione del principio del primato del diritto dell'UE è il risultato di diverse interpretazioni delle competenze dell'ordinamento giuridico dell'UE e degli ordinamenti giuridici nazionali, in particolare per quanto concerne la ripartizione delle competenze tra i due ordinamenti e la questione di chi abbia l'autorità ultima di stabilire se un caso rientra nell'ambito dei poteri conferiti dagli Stati membri all'UE;

I. considerando che, in conformità all'articolo 4, paragrafo 2 TUE, l'UE deve rispettare l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali; che il rapporto tra l'ordinamento giuridico dell'UE e gli ordinamenti giuridici nazionali si fonda sul principio di attribuzione sancito dall'articolo 4, paragrafo 1 TUE; che il principio del primato del diritto dell'UE si applica soltanto nell'ambito del diritto dell'UE;

J. considerando che la giurisprudenza che stabilisce il principio del primato è stata ampiamente accettata dagli Stati membri; che talune corti costituzionali e supreme nazionali hanno comunque sostenuto l'esistenza di alcuni limiti del principio del primato, che riguardano principalmente il rispetto delle competenze dell'UE, l'identità costituzionale nazionale e il livello di protezione dei diritti fondamentali; che tali interpretazioni da parte delle corti costituzionali e supreme nazionali possono essere considerate come riserve circa il principio del primato; che una corte costituzionale nazionale ha esplicitamente contestato il principio del primato del diritto dell'UE sul diritto costituzionale nazionale; che diverse altre corti costituzionali e supreme hanno implicitamente contestato il principio;

K. considerando che sia la CGUE che le corti costituzionali o supreme nazionali hanno un ruolo legittimo da svolgere nel determinare la portata dei rispettivi ordinamenti giuridici; che, nell'ambito del procedimento di rinvio pregiudiziale, gli organi giurisdizionali nazionali e la CGUE possono avviare un dialogo costruttivo sui conflitti tra l'ordinamento giuridico nazionale e l'ordinamento giuridico dell'UE;

L. considerando che, ai sensi dell'articolo 267, primo comma, TFUE, la CGUE è competente a pronunciarsi su tutte le questioni relative all'interpretazione dei trattati e alla validità e all'interpretazione degli atti delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'UE nel contesto del procedimento di rinvio pregiudiziale; che la CGUE ha quindi la competenza esclusiva di fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'UE;

M. considerando che l'articolo 267, terzo comma, TFUE, obbliga gli organi giurisdizionali nazionali di ultima istanza ad avviare un procedimento di rinvio pregiudiziale qualora venga sollevata tale questione; che gli organi giurisdizionali nazionali di ultima istanza possono sottoporre ulteriori questioni pregiudiziali alla CGUE nel caso in cui il giudice nazionale non sia in grado di decidere il caso in questione sulla base della risposta precedente; che, ai sensi dell'articolo 344 TFUE, gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dal trattato stesso;

N. considerando che, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, la Commissione, in qualità di custode dei trattati, ha il potere di avviare una procedura di infrazione dinanzi alla CGUE nei confronti di uno Stato membro che non abbia rispettato gli obblighi derivanti dai trattati e che, alla luce della giurisprudenza della CGUE e della dichiarazione n. 17 sul primato allegata al trattato di Lisbona, tale procedura è anche applicabile in caso di violazione degli obblighi derivanti dal principio del primato; che, a norma dell'articolo 40 dello statuto della CGUE e conformemente all'articolo 149, paragrafo 4, del suo regolamento, il Parlamento europeo può intervenire a sostegno della Commissione in tali procedure di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE;

O. considerando che, a norma dell'articolo 7 TUE, il Consiglio può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a uno Stato membro, qualora il Consiglio europeo abbia accertato l'esistenza di una violazione grave dei valori di cui all'articolo 2 TUE da parte dello Stato membro in questione;

Principali conclusioni

1. ribadisce che, con la loro adesione all'UE, gli Stati membri hanno aderito all'intero corpus normativo dell'Unione, compresa la giurisprudenza della CGUE, e a tutti i suoi valori e principi di cui all'articolo 2 TUE, che pertanto condividono e si sono impegnati a rispettare in ogni momento; ricorda che ciò include, tra gli altri, il principio del primato, che è fondamentale per garantire l'applicazione coerente del diritto dell'UE in tutta l'Unione e l'uguaglianza dei cittadini dell'UE dinnanzi alla legge;

2. riconosce che la tutela dei valori e dei principi fondamentali, come la protezione efficace dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto, è un compito comune dell'ordinamento giuridico dell'UE e degli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri, nonché degli organi giurisdizionali incaricati di interpretare tali ordinamenti giuridici;

3. sottolinea la necessità di garantire che le politiche e gli obiettivi comuni dell'UE siano efficacemente attuati in tutti gli Stati membri, garantendo condizioni di parità e promuovendo la fiducia reciproca tra gli Stati membri;

4. ribadisce che, sebbene non sia esplicitamente sancito dai trattati, il principio del primato

del diritto dell'UE si applica a tutti gli organi degli Stati membri e i suoi effetti sono vincolanti in qualsiasi momento; sottolinea l'effetto della dichiarazione n. 17 allegata al trattato di Lisbona, riguardante il primato;

5. ricorda che i principi del primato del diritto dell'UE o della prevalenza del diritto internazionale sul diritto nazionale sono presenti nell'ordinamento costituzionale di numerosi Stati membri;

6. ricorda che l'identità nazionale degli Stati membri è riconosciuta ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, che include le loro strutture costituzionali; ribadisce che, in concreto, l'approccio della CGUE all'articolo 4, paragrafo 2 TUE, si basa sull'analisi dei valori comuni europei, di cui articolo 2 TUE; sottolinea, pertanto, che i riferimenti all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, da parte delle corti costituzionali o supreme nazionali non dovrebbero mai essere utilizzati per compromettere i valori comuni europei; sottolinea che l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, e dell'articolo 5, TUE, implica un dialogo attivo tra gli organi giurisdizionali nazionali e la CGUE; ricorda che spetta alla CGUE, data la sua competenza esclusiva a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'UE, definire la portata del principio del primato sulla base dell'applicazione dei trattati dell'UE;

7. sottolinea che la stragrande maggioranza degli organi giurisdizionali degli Stati membri applica il principio del primato del diritto dell'UE; osserva che, dopo la sentenza nella causa *Costa/E.N.E.L.* del 15 luglio 1964, il numero di cause in cui un organo giurisdizionale nazionale si è rifiutato di trarre le conseguenze di una pronuncia pregiudiziale è stato molto ridotto rispetto all'elevato numero complessivo di rinvii pregiudiziali;

8. mette in evidenza, tuttavia, le conseguenze negative delle decisioni delle corti costituzionali o supreme nazionali che mettono in discussione o non applicano il principio del primato del diritto dell'UE; sottolinea che, se ogni corte costituzionale o suprema nazionale potesse decidere in merito ai limiti del primato del diritto dell'UE, l'efficacia e l'uniformità del diritto dell'UE sarebbero gravemente compromesse e, di conseguenza, sarebbe compromessa anche la garanzia della parità di trattamento dei cittadini e delle imprese in tutta l'Unione; sottolinea altresì che contestare le sentenze della CGUE sulla base di riserve costituzionali nazionali relative al rispetto delle competenze dell'UE o dell'identità costituzionale nazionale senza sottoporre alla CGUE questioni pregiudiziali sull'interpretazione di tali sentenze potrebbe minare l'autorità della CGUE; ritiene che la giurisprudenza di qualsiasi corte costituzionale o suprema nazionale che contesti il principio del primato potrebbe inoltre incentivare le corti costituzionali o supreme degli altri Stati membri a mettere in discussione il primato del diritto dell'UE;

9. ricorda la diversità delle tradizioni giuridiche specifiche a ciascuno Stato membro; ritiene che tali differenze siano uno dei fattori che spingono le corti costituzionali o supreme nazionali a contestare le sentenze della CGUE; sottolinea che la CGUE stabilisce principi generali basati sulle tradizioni costituzionali comuni degli ordinamenti giuridici degli Stati membri;

10. sottolinea che un dialogo costruttivo tra le corti costituzionali o supreme nazionali e la CGUE è vantaggioso per lo sviluppo del diritto dell'UE, in quanto può servire a

risolvere le tensioni tra l'ordinamento giuridico europeo e gli ordinamenti giuridici nazionali relativamente alla ripartizione delle competenze; sottolinea che tale dialogo dovrebbe essere costruttivo e non legittimare alcuna inosservanza delle decisioni della CGUE;

11. ritiene che il procedimento di rinvio pregiudiziale svolga un ruolo cruciale nel promuovere un dialogo giudiziario libero e costruttivo e costituisca uno strumento chiave per risolvere le divergenze tra gli organi giurisdizionali nazionali di ultima istanza e la CGUE; invita le corti costituzionali e supreme nazionali a utilizzare il procedimento di rinvio pregiudiziale ove opportuno; sottolinea che, poiché garantisce l'interpretazione uniforme del diritto dell'UE, il procedimento di rinvio pregiudiziale è un requisito per la coerenza e l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'UE; ricorda che, in alcune cause, la CGUE si è già dimostrata disposta a modificare la propria motivazione in una seconda pronuncia pregiudiziale richiesta dalla stessa corte costituzionale nazionale che aveva avviato il primo procedimento di rinvio pregiudiziale, il che dimostra che tale procedimento consente un dialogo efficace tra organi giurisdizionali; ritiene che le divergenze tra alcune corti costituzionali o supreme nazionali e la CGUE siano probabilmente la prova di una mancanza di dialogo nel corso dei procedimenti;

12. accoglie con favore l'avvio della procedura legislativa volta a modificare il protocollo n. 3 sullo statuto della CGUE; ritiene che una distribuzione più equilibrata del lavoro tra la Corte di giustizia e il Tribunale dovrebbe lasciare spazio a un dialogo giudiziario più intenso tra gli organi giurisdizionali dell'UE e degli Stati membri, consentendo loro di risolvere le tensioni persistenti relative al principio del primato del diritto dell'UE;

13. accoglie con favore tutti i meccanismi informali esistenti che consentono di rafforzare il dialogo giudiziario tra le corti costituzionali e supreme nazionali e la CGUE, quali il forum dei magistrati, che riunisce il presidente della CGUE e i presidenti delle corti costituzionali e supreme nazionali, e la rete giudiziaria dell'UE creata su loro iniziativa nel 2017;

14. sottolinea che la trasparenza del processo decisionale, in quanto principio democratico, si applica anche alla magistratura e promuove la fiducia dei cittadini nel processo giudiziario; ritiene che l'accesso del pubblico ai documenti, ai fascicoli e agli atti giudiziari contribuisca alla trasparenza e alla responsabilità del sistema giudiziario negli Stati membri e a livello dell'UE;

Raccomandazioni

15. evidenzia che anche gli organi esecutivi e legislativi degli Stati membri hanno la responsabilità di garantire che i rispettivi Stati membri rispettino il diritto dell'UE; sottolinea, al riguardo, che gli organi esecutivi e legislativi dovrebbero agire per modificare o revocare gli atti giuridici ritenuti contrari al diritto dell'UE;

16. rileva che la corretta attuazione del diritto dell'UE e della giurisprudenza della CGUE è essenziale per il rispetto del principio del primato del diritto dell'UE; invita, pertanto, la Commissione, nel suo ruolo di custode dei trattati, a basarsi sulla relazione annuale sul monitoraggio dell'applicazione del diritto dell'UE introducendo un'analisi dello stato di attuazione della giurisprudenza della CGUE, che comprenda un quadro di valutazione della conformità alle sentenze della CGUE negli Stati membri; invita, inoltre, la

Commissione ad avviare gli opportuni procedimenti nei confronti degli Stati membri che non attuano il diritto dell'UE, comprese procedure di infrazione;

17. ribadisce il dovere della Commissione, quale custode dei trattati, di monitorare attentamente le sentenze degli organi giurisdizionali nazionali in merito al primato del diritto dell'UE e di informare il Parlamento su qualsiasi azione intrapresa in risposta; invita la Commissione a fornire informazioni complete su qualsiasi eventuale conflitto, in virtù della sua responsabilità nei confronti del Parlamento a norma dei trattati;

18. chiede alla Commissione di avviare procedure di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE in risposta alle sentenze delle corti costituzionali o supreme nazionali che mettono in discussione il principio del primato e che, pertanto, risultano in una violazione del diritto dell'UE, quando altre forme di dialogo falliscono; suggerisce, inoltre, di migliorare l'efficacia delle procedure di infrazione;

19. raccomanda vivamente che la CGUE e le corti costituzionali o supreme nazionali avviino un dialogo informale regolare, in aggiunta agli strumenti giurisdizionali di rinvio pregiudiziale; incoraggia la creazione di un forum in cui tali corti possano riunirsi a tale scopo, in uno spirito di cooperazione reciproca con l'obiettivo di incoraggiare l'armonizzazione dell'interpretazione del diritto dell'UE in tutti i sistemi giudiziari; incoraggia i singoli Stati membri e la Commissione a sostenere tali sforzi; incoraggia le istituzioni accademiche e gli organismi giuridici all'interno dell'UE a incorporare moduli completi sul principio del primato nei loro programmi di studio, allo scopo di favorire una comprensione e un apprezzamento più profondi di questo principio fondamentale tra i futuri operatori del diritto e i politici;

20. evidenzia che la chiave per un dialogo fruttuoso e una corretta attuazione del principio del primato del diritto dell'UE è un adeguato sviluppo delle capacità; chiede, pertanto, che venga utilizzato il programma dell'UE che offre una formazione approfondita destinata ai sistemi giudiziari degli Stati membri, compresi giudici, magistrati, avvocati, pubblici ministeri, personale della pubblica amministrazione nonché i responsabili politici, sia a livello nazionale che dell'UE, al fine di promuovere una migliore comprensione del primato del diritto dell'UE, dell'ordinamento giuridico dell'UE in generale e delle conseguenze dell'errata attuazione del diritto dell'UE e della giurisprudenza della CGUE;

21. osserva che, in alcuni casi, il disaccordo delle corti costituzionali o supreme nazionali con le decisioni della CGUE riguarda la tutela dei diritti fondamentali, in particolare laddove gli organi giurisdizionali nazionali interpretano i diritti fondamentali garantiti dal diritto dell'UE come meno protettivi rispetto ai diritti fondamentali garantiti dalla costituzione nazionale; ritiene che l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo potrebbe ridurre il rischio di conflitti in questo ambito attraverso l'introduzione di ulteriori garanzie a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e dei residenti dell'UE e potrebbe fornire un meccanismo aggiuntivo per garantire il rispetto dei diritti umani, in particolare la possibilità di presentare una denuncia alla Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione a una violazione dei diritti umani, rientrante nell'ambito di competenza di tale tribunale e derivante da un atto di un'istituzione dell'UE o dall'attuazione del diritto dell'UE da parte di uno Stato membro; invita la Commissione e gli Stati membri a garantire la rapida conclusione di tale processo di adesione;

22. osserva che gli Stati membri sottoposti a una procedura ai sensi dell'articolo 7 per il loro indebolimento sistemico dello Stato di diritto hanno messo in discussione strategicamente il principio del primato del diritto dell'UE per motivi politici; ritiene che tali casi di indebolimento sistemico dello Stato di diritto costituiscano una minaccia per l'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato e per la leale cooperazione tra Stati membri, nonché mancato rispetto da parte di tale Stato membro degli obblighi derivanti dal trattato; reitera il suo invito alla Commissione a fare pieno uso dei propri poteri per affrontare le violazioni esistenti e potenziali dei valori sanciti dall'articolo 2 TUE; sottolinea la determinazione del Parlamento ad avviare il procedimento di cui all'articolo 7 TUE in caso di evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori dell'UE e ribadisce il suo invito al Consiglio a compiere sforzi concreti e credibili per portare avanti tutti i procedimenti in corso ai sensi dell'articolo 7;

23. osserva che attualmente diversi paesi candidati hanno avviato il processo di adesione all'UE; accoglie con favore, in tale contesto, il fatto che il processo di adesione includa lo sviluppo di capacità in relazione all'ordinamento giuridico dell'UE e all'applicazione del diritto dell'UE; propone di istituire un dialogo strutturato regolare tra la CGUE e le corti costituzionali o supreme nazionali dei paesi candidati;

24. raccomanda che, in caso di revisione dei trattati, il principio del primato venga incluso come disposizione esplicita nel trattato; ricorda che il primato del diritto dell'UE è stato esplicitamente stabilito nel trattato che sancisce una costituzione per l'Europa; si rammarica che tale clausola di primato non sia stata inclusa nel trattato di Lisbona;

°

° °

25. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

INFORMAZIONI SULL'APPROVAZIONE
IN SEDE DI COMMISSIONE COMPETENTE PER IL MERITO

Articolo 58 – Procedura con le commissioni congiunte Annuncio in Aula	15.9.2022
Approvazione	24.10.2023
Esito della votazione finale	+: 30 –: 9 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Gabriele Bischoff, Damian Boeselager, Patrick Breyer, Włodzimierz Cimoszewicz, Ana Collado Jiménez, Gwendoline Delbos-Corfield, Salvatore De Meo, Geoffroy Didier, Daniel Freund, Ibán García Del Blanco, Charles Goerens, Brice Hortefeux, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Jaak Madison, Max Orville, Sabrina Pignedoli, Giuliano Pisapia, Jiří Pospíšil, Paulo Rangel, Antonio Maria Rinaldi, Franco Roberti, Domènec Ruiz Devesa, Helmut Scholz, Pedro Silva Pereira, Sven Simon, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Rainer Wieland, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Alessandra Basso, Vladimír Bilčík, Cyrus Engerer, Alin Mituța, Kosma Złotowski
Supplenti (art. 209, par. 7) presenti al momento della votazione finale	Anne-Sophie Pelletier

VOTAZIONE FINALE PER APPELLO NOMINALE
IN SEDE DI COMMISSIONE COMPETENTE PER IL MERITO

30	+
NI	Sabrina Pignedoli
PPE	Vladimír Bilčík, Ana Collado Jiménez, Salvatore De Meo, Jiří Pospíšil, Paulo Rangel, Sven Simon, Axel Voss, Marion Walsmann, Rainer Wieland, Javier Zarzalejos
Renew	Charles Goerens, Alin Mituța, Max Orville, Adrián Vázquez Lázara
S&D	Gabriele Bischoff, Włodzimierz Cimoszewicz, Cyrus Engerer, Ibán García Del Blanco, Maria-Manuel Leitão-Marques, Giuliano Pisapia, Franco Roberti, Domènec Ruiz Devesa, Pedro Silva Pereira, Tiemo Wölken
The Left	Helmut Scholz
Verts/ALE	Damian Boeselager, Patrick Breyer, Gwendoline Delbos-Corfield, Daniel Freund

9	-
ECR	Raffaele Stancanelli, Kosma Złotowski
ID	Alessandra Basso, Gilles Lebreton, Jaak Madison, Antonio Maria Rinaldi
PPE	Geoffroy Didier, Brice Hortefeux
The Left	Anne-Sophie Pelletier

0	0

Significato dei simboli utilizzati:
+ : favorevoli
- : contrari
0 : astenuti