

Norme in contrasto con la normativa UE

La disapplicazione

Non ne comporta l'abrogazione, ma le pone in uno stato di quiescenza

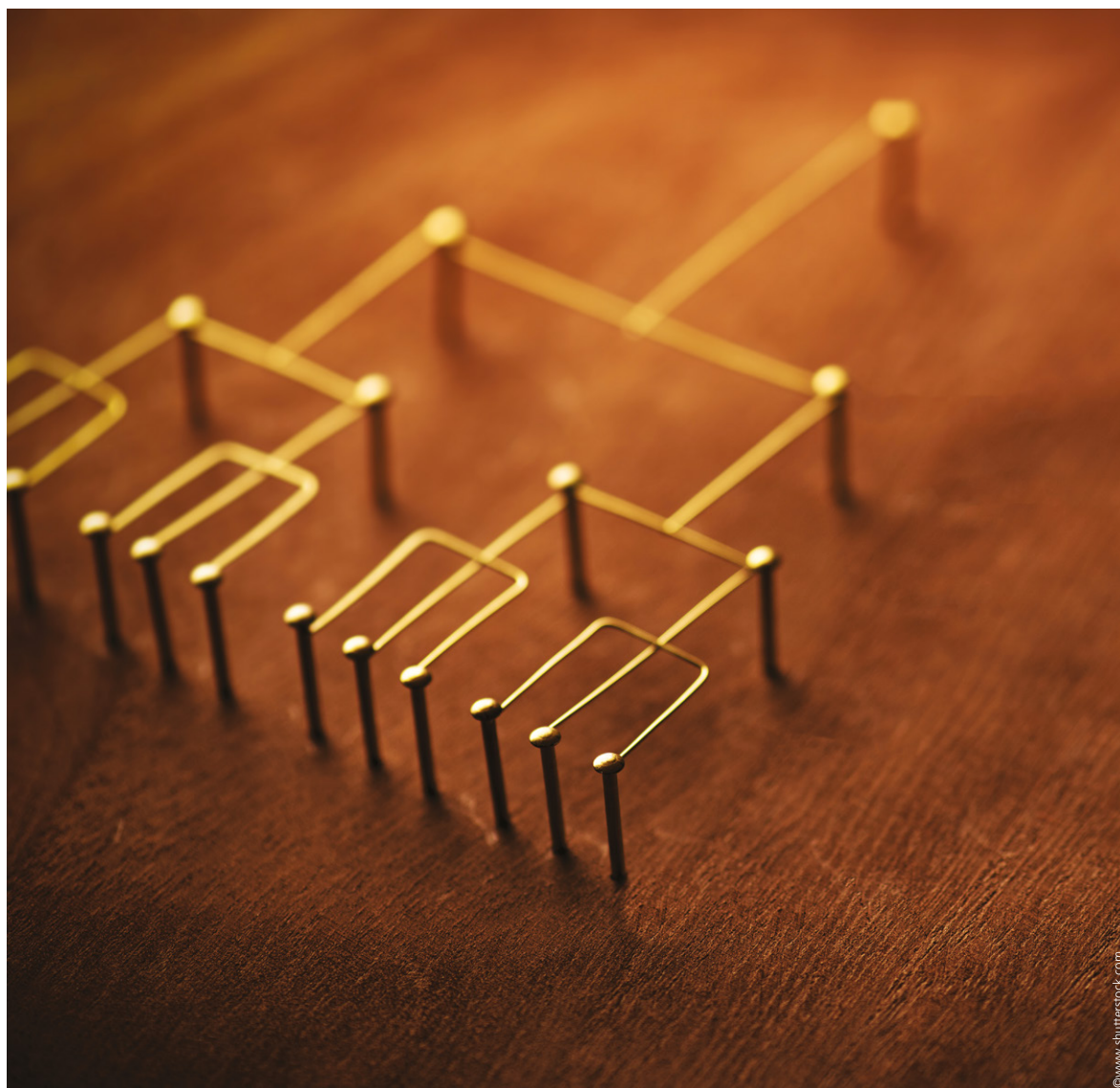
di **Vitantonio Perrone**

Società Italiana di Medicina Veterinaria Preventiva

Si tratta di un istituto giuridico poco conosciuto, ma prerogativa anche del personale della Pubblica Amministrazione, che, specie per quanto riguarda le competenze sanzionatorie, deve essere in grado di applicare la normativa effettivamente in vigore

"Anche nella citazione degli articoli si cita un articolo e poi si rimanda a una legge, genericamente, e il cittadino, per il quale la legge è stata fatta, si trova molto a disagio nell'interpretazione, e nel disagio e nelle difficoltà si trovano gli stessi che passano la loro vita ad applicarle". Così affermava Luigi Oggiano (1902-1981), senatore e giurista sardo, lamentando che troppo spesso

la comprensione delle norme potesse mettere in difficoltà persino magistrati e avvocati. A suo dire ciò era dovuto all'esasperato tecnicismo delle leggi che, col frequente rinvio ad altri provvedimenti normativi, ne rendevano ardua l'immediata comprensione al cittadino per il quale le leggi sono formate. A questa difficoltà non sfuggono neanche quelle figure professionali attive nella Pubblica Amministrazione e tra queste anche i veterinari di Sanità pubblica, che, come autorità competente, hanno il compito di applicare e far applicare le norme così come quello di elevare sanzioni quando di queste fosse rilevata la violazione. A ciò si riferiva anche Luigino Bellani (1926-1998) quando, nell'introduzione alla seconda edizione del "Regolamento di Polizia veterinaria", sottolineava come spesso dare *"corretta interpretazione di leggi, decreti, ordinanze e circolari che abrogano precedenti disposizioni, modificano o innovano la materia"* poteva rivelarsi indaginoso anche per i veterinari più preparati ed esperti. Da diverso tempo ci può venire in aiuto il sito normativa.it (vedi il box a fianco), la cui consultazione permette a chiunque di visionare qualunque atto normativo e adeguatamente evidenziate tutte le modifiche e integrazioni che successivamente possono essere state apportate al testo originario. Nel caso di abrogazioni esplicite, il dato è di facile e comunque rassicurante acquisizione,



ma come ben sa chi per la propria attività è anche un operatore del diritto il nostro impianto normativo può comportare, soprattutto per lo sterminato numero di leggi, sia nazionali sia regionali, che per norme succedutesi nel tempo e sullo stesso argomento si possano registrare elementi di ambiguità quando non di vera e propria incompatibilità, nel caso in cui un legislatore sciatto e disattento non abbia avuto cura di esplicitare le eventuali abrogazioni. Si può quindi verificare la necessità di dover discernere quale tra due o più norme potenzialmente applicabili alla medesima fattispecie sia quella effettivamente e validamente applicabile.

Criterio cronologico di specialità e gerarchico

Il criterio cronologico è il primo a poter venire in aiuto (*lex posterior derogat priori*) così come quello della specialità nel caso in cui le norme in contrasto fossero una generale e una speciale. Difatti la norma speciale prevarrebbe anche se emanata anteriormente a quella generale (*in toto iure generi per speciem derogatur*). A differenza di questi due criteri che si propongono di consentire di comprendere quale sia la norma da applicare tra quelle che, pur vigenti, risultassero incompatibili, il criterio gerarchico

Per norme succedutesi nel tempo e sullo stesso argomento si possono registrare elementi di ambiguità, se non di vera e propria incompatibilità

prevede che, fra due norme in contrasto, prevalga quella che deriva da una fonte sovraordinata anche nel caso in cui quella subordinata fosse successiva (*lex superior*). Ma anche il criterio gerarchico non sempre è in grado di risolvere il contrasto che dovesse appalesarsi poiché non utilizzabile se questo dovesse riferirsi alle ipotesi di ripartizione e separazione delle competenze normative, come nel caso di riserve di legge o di regolamenti per cui sarà necessario ricorrere

appunto al criterio di competenza, grazie al quale fra due norme, una emanata da una fonte competente e l'altra da una non competente, troverà applicazione la prima. Purtroppo i criteri sommariamente citati, specie in un contesto di eccesso di normazione, all'atto pratico potrebbero comunque risultare insufficienti o addirittura sovrabbondanti.

Questi casi non sono da considerarsi irreali visto che effettivamente potrebbero presentarsi due norme antinomiche, ma con la stessa sfera di validità, contemporanee, di pari ordinamento, rientranti nella stessa sfera di competenza normativa, entrambe generali o speciali, da cui risulterebbe la non idoneità di alcun criterio a risolvere l'indecisione su quale norma applicare, andando così a rappresentare una "lacuna delle norme sulla normazione". All'opposto, se più di un criterio dovesse risultare applicabile, si dovrebbe prendere in considerazione una "incoerenza meta-normativa".



Contenuti essenziali di NormAttiva

- *Multivigenza* – Si intende che le leggi presenti nella banca dati possono essere consultate nelle seguenti modalità:
 - nel loro testo originario come pubblicato nella Gazzetta Ufficiale;
 - nel testo vigente effettivamente applicabile alla data di consultazione;
 - nel testo vigente a qualunque data pregressa indicata dall'utente.
- *Completezza* – Nella banca dati è memorizzato l'intero corpus normativo statale dei provvedimenti numerati (leggi, decreti legge, decreti legislativi, altri atti numerati) dalla nascita dello Stato unitario (oltre 200.000 atti).
- *Funzionalità* – Visualizzando l'atto è possibile da un unico punto di accesso mettere in relazione il medesimo atto con altri ad esso riconducibili (atti modificanti, atti modificati, atti correlati).
- *Accessibilità delle norme* – L'utente è aiutato nel percorso non sempre agevole fra leggi e disposizioni mediante strumenti che consentono la ricerca anche per concetti.
- *Immediatezza dell'aggiornamento* – L'aggiornamento della banca dati col testo delle nuove norme pubblicate in Gazzetta Ufficiale avviene entro 1 ora dalla pubblicazione della Gazzetta certificata sul sito dell'Istituto Poligrafico dello Stato mentre quello delle norme modificate avviene entro tre giorni e comunque, nel caso di un numero rilevante di modifiche, entro i successivi quindici.

La disapplicazione

Ma c'è un ulteriore livello che sempre più assume importanza e rilievo quale è quello rappresentato dalle fonti normative dell'Unione Europea che inevitabilmente vanno ad incidere negli ordinamenti nazionali di ogni Stato membro. Di particolare rilievo sono gli atti direttamente applicabili quali i regolamenti e le direttive *self-executing* e infatti a tali atti va riconosciuta e attribuita l'immediata e completa prevalenza su tutte quelle norme nazionali che dovessero risultare confliggenti con esse. In effetti, la primazia del diritto unionale è una *conditio sine qua non* imprescindibile per il funzionamento dell'UE e la capacità di produrre effetti diretti negli ordinamenti nazionali implicitamente deve prevedere che nessuna norma nazionale possa essere in grado di ostacolare l'applicazione del diritto europeo in quello degli Stati membri. La questione è stata oggetto di non poche controversie e per escludere qualsiasi discrezionalità nazionale al riguardo la Corte di Giustizia già nel 1978 (nella causa 106/77) aveva affermato che *"in forza della preminenza del diritto comunitario [...] il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza di propria iniziativa,*

qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale". La prevalenza quindi del diritto dell'UE comporta la disapplicazione di tutte quelle norme che in qualsiasi Stato membro dovessero risultare in contrasto con esso e questo deve essere tenuto in considerazione non solo da parte dei giudici, ma è prerogativa, ognuno per la propria competenza, di tutta la Pubblica Amministrazione.

La prevalenza del diritto dell'UE comporta la disapplicazione di tutte quelle norme che in qualsiasi Stato membro dovessero risultare in contrasto con esso

Quindi l'istituto giuridico della disapplicazione va ad aggiungersi ai criteri precedentemente accennati per stabilire quale debba essere la norma prevalente da applicare in caso di contrasto tra una norma nazionale o regionale e

una di rango europeo. Da un punto di vista più concreto, la disapplicazione della norma nazionale incompatibile con quella dell'UE non comporta la sua abrogazione, invalidità o nullità, ma in buona sostanza un suo stato di quiescenza per cui essa viene relegata in una sorta di limbo giuridico dato che, pur valida e ancora legittima, non può essere applicata. Nel 1984 la Corte Costituzionale con la sentenza n. 170 ha stabilito che il compito della disapplicazione non è quello "di caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale". Per ultimo va ricordato come, proprio per rispondere alle istanze della Corte di Giustizia europea, con la legge 18/2015 fu riformata anche la responsabilità civile dei giudici

prevedendo tra le ipotesi di colpa grave, oltre alla manifesta violazione della legge, anche il non aver tenuto conto nella sentenza di quanto previsto dal sovraordinato diritto dell'UE.

Riferimenti bibliografici

- Luigi Oggiano (2021). *L'autonomia è intelligenza*. Centro Studi Luigi Oggiano di Siniscola.
- Cinzia Benazzi (1981). *Il regolamento di Polizia veterinaria*. Editrice Esculapio.
- Giacinto Della Cananea, Claudio Franchini (2010). *I principi dell'amministrazione europea*. G. Giappicchelli Editore.
- Franco Modugno (a cura di) (2012). *Diritto pubblico*. G. Giappicchelli Editore.

