

## Ivan Ingravallo

Professore associato di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, dove insegna Diritto dell'Unione europea, Diritto internazionale dell'ambiente, Organizzazione internazionale e Tutela internazionale dei diritti umani. Ha insegnato anche nell'Università degli Studi della Tuscia e ha svolto una prolungata attività di collaborazione didattica presso la LUISS Guido Carli.

È dottore di ricerca in Organizzazione internazionale dell'Università degli Studi di Teramo, ha partecipato, in qualità di relatore, a numerosi Convegni scientifici e svolto lezioni specialistiche in Master universitari di I e II livello.

È capo-redattore delle riviste "La Comunità Internazionale" e "Studi sull'integrazione europea", nonché autore di numerosi lavori scientifici relativi a diverse tematiche del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea.

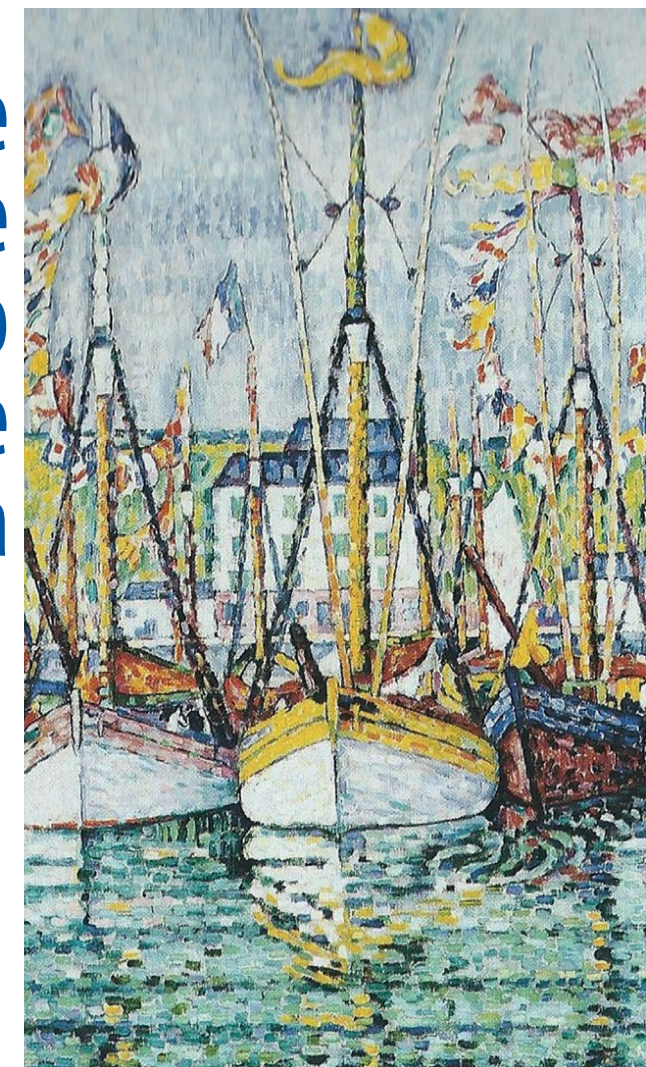
I suoi principali ambiti di ricerca attengono ai profili giuridici delle organizzazioni internazionali, al mantenimento della pace, alle misure di contrasto al terrorismo internazionale, ai diritti sociali nell'Unione europea, alla cittadinanza UE, al Parlamento europeo e all'allargamento dell'Unione europea.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

16

IVAN INGRAVALLO

# L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea



IVAN INGRAVALLO L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea

ISBN 978-88-6611-631-8



9 788866 116318

€ 16,00



CACUCCI EDITORE  
BARI



Il presente volume è stato pubblicato anche con il contributo del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture” dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

In copertina: Paul Signac, *La Bénédiction des thoniers. Groix*, dicembre 1923.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

16

IVAN INGRAVALLO

**L'EFFETTO UTILE  
NELL'INTERPRETAZIONE DEL  
DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**



CACUCCI  
EDITORE  
2017

## COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

### Direzione

Ennio Triggiani    Ugo Villani  
Giandonato Caggiano

### Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio,  
Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Noguerras, Paolo Mengozzi,  
Bruno Nascimbene, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesauro,  
Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghì

### Comitato dei referees

Roberto Adam, Roberto Baratta, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico,  
Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Carmela Decaro,  
Giuseppe Di Gaspare, Angela Di Stasi, Ugo Draetta, Italo Garzia,  
Pietro Gargiulo, Edoardo Greppi, Roberto Mastroianni, Lina Panella,  
Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Lucia S. Rossi,  
Girolamo Strozzi, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2017 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

*a coloro che  
nonostante tutto  
resistono*



# INDICE

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| Premessa e piano dell'indagine ..... | 1 |
|--------------------------------------|---|

## CAPITOLO I

### L'INTERPRETAZIONE DEI TRATTATI INTERNAZIONALI E IL RILIEVO DELL'EFFETTO UTILE

|   |    |
|---|----|
| 1. Osservazioni preliminari in tema di interpretazione dei trattati .....   | 5  |
| 2. Le strategie nell'interpretazione dei trattati .....   | 8  |
| 3. L'interpretazione dei trattati secondo la Convenzione di Vienna del 1969 .....                                       | 11 |
| 4. Il carattere consuetudinario delle regole di interpretazione dei trattati previste dalla Convenzione di Vienna ..... | 15 |
| 5. L'interpretazione dei trattati istitutivi di organizzazioni internazionali ..  | 20 |
| 6. L'effetto utile nell'interpretazione dei trattati: tra efficacia ed effettività                                      | 23 |

## CAPITOLO II

### L'INTERPRETAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

|  |    |
|--|----|
| 1. L'assenza nei Trattati istitutivi di disposizioni relative all'interpretazione. Il ruolo "creativo" della Corte di giustizia .....                                  | 31 |
| 2. I metodi di interpretazione del diritto comunitario/UE. ....  | 36 |
| 3. <i>Segue</i> : i motivi della prevalenza dell'interpretazione teleologica nei primi decenni dell'integrazione europea .....   | 42 |
| 4. <i>Segue</i> : le critiche all'"attivismo" delle Corti, la riaffermazione della sovranità degli Stati membri, l'attenuazione dell'interpretazione teleologica ..... | 49 |
| 5. Il rilievo, nel diritto comunitario/UE, delle regole di interpretazione applicabili ai trattati internazionali .....  | 57 |



CAPITOLO III  
PORTATA E CARATTERI DELL'EFFETTO UTILE  
NELL'INTERPRETAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE  
EUROPEA

|   |     |
|---|-----|
| 1. Osservazioni preliminari. . . . .  | 63  |
| 2. Le opinioni espresse in dottrina circa la nozione di effetto utile nell'interpretazione del diritto comunitario/UE. . . . .                  | 72  |
| 3. <i>Segue</i> : l'effetto utile e i metodi interpretativi del diritto comunitario/UE 75   |     |
| 4. Il rapporto tra effetto utile, efficacia ed effettività del diritto dell'Unione europea. . . . .   | 83  |
| 5. Effetto utile e competenze delle istituzioni comunitarie/UE . . . . .  | 88  |
| 6. <i>Segue</i> : effetto utile e competenze della Corte di giustizia UE . . . . .  | 93  |
| 7. Effetto utile e rispetto del diritto comunitario/UE . . . . .  | 96  |
| 8. <i>Segue</i> : il rilievo dell'effetto utile nella giurisprudenza relativa al funzionamento del mercato interno e alla concorrenza . . . . . | 97  |
| 9. <i>Segue</i> : effetto utile e cittadinanza europea . . . . .  | 105 |
| 10. Effetto utile ed efficacia delle direttive. . . . .   | 107 |
| 11. Effetto utile, efficacia diretta e tutela dei diritti dei singoli . . . . .   | 110 |
| 12. Effetto utile e responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario/UE. . . . .   | 115 |
| 13. Effetto utile e primato del diritto comunitario/UE . . . . .  | 116 |
| Osservazioni conclusive. . . . .  | 121 |
| Bibliografia . . . . .  | 125 |
| Giurisprudenza. . . . .   | 139 |

## PREMESSA E PIANO DELL'INDAGINE

L'idea di dedicare uno studio monografico al tema dell'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea (di seguito, per praticità, utilizzerò anche la più semplice locuzione “diritto europeo”, pur consapevole della sua atecnicità) deriva da una circostanza alquanto banale: la lettura di alcune sentenze della Corte di giustizia UE, nelle quali, nonostante le materie e le questioni affrontate fossero assai distanti tra loro, come avrò modo di esaminare più oltre nel testo, essa adopera in vario modo, nel suo percorso argomentativo, la nozione di “effetto utile”, al fine di garantire l'applicazione e la prevalenza del diritto UE<sup>1</sup>.

L'effetto utile è un concetto così ricorrente nella giurisprudenza europea da essere assunto come un dato acquisito e, spesso, chi si occupa di commentarla lo recepisce acriticamente<sup>2</sup>. Ma, a ben vedere, esso presenta elementi di indeterminatezza e ho quindi avvertito l'esigenza di approfondire come il medesimo si sia sviluppato nella prassi giurisprudenziale europea e come sia (e sia stato) utilizzato dall'istituzione giudiziaria dell'Unione nell'opera di interpretazione e applicazione del diritto europeo, svolta conformemente all'art. 19 TUE<sup>3</sup>. Vorrei, in ultima analisi, tentare di capire

---

<sup>1</sup> Per alcune iniziali riflessioni su questa tematica, che mi hanno offerto la prima occasione di approfondirla criticamente, sia consentito il rinvio a I. INGRAVALLO, *Interpretazione del diritto europeo e sovranità degli Stati membri*, in A. DI STEFANO (a cura di), *Un diritto senza terra? Funzioni e limiti del principio di territorialità nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Torino, 2015, p. 203 ss.

<sup>2</sup> Oltre ad alcuni studi dedicati a specifiche sentenze, nell'ultimo decennio sono solo due gli studi monografici dedicati all'effetto utile nell'interpretazione del diritto europeo. Sono entrambi in tedesco: S. SEYR, *Der effet utile in der Rechtsprechung des EuGH*, Berlin, 2008; A. VON OETTINGEN, *Effet utile und individuelle Rechte im Recht der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2010. Per un testo più risalente, consistente prevalentemente in una ragionata rassegna giurisprudenziale, v. R. ORMAND, *L'interprétation des traités européens selon leur “effet utile”*, Paris, 1975.

<sup>3</sup> Come ampiamente noto, l'attuale art. 19, par. 1, co. 1, *in fine*, TUE (già art. 220 TCE) dispone che la Corte di giustizia UE «[a]ssicura il rispetto del diritto nell'interpre-

se, con riferimento all'effetto utile, esistono degli elementi ricorrenti nel ragionamento dei giudici di Lussemburgo, riconducibili a regole o prassi predeterminate e chiaramente identificabili<sup>4</sup>, atte a favorire la prevedibilità delle soluzioni e, in ultima analisi, a garantire la certezza del(l'applicazione del) diritto UE<sup>5</sup>.

Inserirò lo studio di questa tematica nel più ampio contesto dell'interpretazione del diritto europeo, un tema "classico" di questa disciplina, elaborato sulla scorta di un'ampia prassi giurisprudenziale (v. *infra*, cap. II)<sup>6</sup>, considerata l'assenza di una specifica disciplina nel diritto primario e derivato dell'Unione europea. E, al fine di comprendere appieno l'interpretazione del diritto europeo, considererò preliminarmente le regole previste dal diritto internazionale per l'interpretazione dei trattati (v. *infra*, cap. I)<sup>7</sup>. Con riferimento a entrambi questi ordinamenti giuridici si pone, infatti, la questione della loro interpretazione, consistente nell'attribuire un certo significato alle regole giuridiche che li compongono<sup>8</sup>. Ciò richiede di esaminare le "strategie" interpretative, ossia le scelte che gli interpreti, anzitutto i giudici e la dottrina, sono chiamati a effettuare dinanzi a un testo giuridico, individuando i metodi interpretativi da utilizzare e, ove necessario, ordinandoli secondo una determinata scala di rilevanza<sup>9</sup>.

Attraverso questa analisi sarà possibile identificare e apprezzare le differenze che, anche riguardo ai metodi interpretativi e alla loro gerarchia,

---

tazione e nell'applicazione dei trattati», il che va inteso come riferito all'intero diritto UE.

<sup>4</sup> Si pone anche a tale riguardo la nota dicotomia rilevata da N. BOBBIO, *Sul ragionamento dei giuristi*, in *Rivista di diritto civile*, 1955, p. 4, tra coloro che perseguono la certezza del diritto attraverso il ragionamento deduttivo e coloro che perseguono l'equità del giudizio attraverso la logica induttiva.

<sup>5</sup> V. SKOURIS, *Effet Utile Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives*, in *European Business Law Review*, 2006, p. 241, parla di «a constant attempt to balance the so called *effet utile* of Community law with the principle of legal certainty».

<sup>6</sup> Per riprendere le parole di P. MENGOZZI, *Il diritto della Comunità europea*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. XV, Padova, 1990, p. 299: «il metodo seguito dalla Corte in materia tende a costituire il metodo di interpretazione del diritto comunitario».

<sup>7</sup> Del resto, come osservato in generale da R. MONACO, *L'interpretazione delle norme comunitarie*, in E. PENNACCHINI et al., *Manuale di diritto comunitario*, vol. I, Torino, 1983, p. 80 s., «a ciascun sistema giuridico si adatta un particolare metodo interpretativo [...] che si scompone poi in vari criteri».

<sup>8</sup> Come affermato da V. D. DEGAN, *Procédés d'interprétation tirés de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes. Exposé comparatif avec la jurisprudence de la Cour internationale de Justice*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1966, p. 191: «Chaque catégorie de textes légaux exige cependant des techniques d'interprétation propres qui tiennent compte de leur nature juridique différente».

<sup>9</sup> Questo concetto è ripreso dall'analisi svolta, in generale, da E. DICIOTTI, *Interpretazione della legge e discorso razionale*, Torino, 1999, p. 385.

connotano l'ordinamento giuridico dell'Unione europea rispetto a quello della comunità internazionale. Un primo evidente elemento di differenziazione, poc'anzi accennato, è dato dalla circostanza che, mentre le regole di interpretazione dei trattati sono codificate dagli articoli 31-33 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969, nel diritto UE esse sono state ricavate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e non risultano formalizzate in alcuna fonte di diritto, né primario, né derivato.

Lo studio che segue, dopo aver esaminato i metodi interpretativi applicabili ai trattati internazionali e al diritto europeo, si soffermerà sul ruolo in essi svolto dall'effetto utile. Con particolare riferimento al secondo, svolgerò un'analisi dottrinale e giurisprudenziale al fine di comprenderne l'evoluzione storica, in modo da individuare in quali circostanze del processo di integrazione europea questo concetto sia emerso e come sia stato impiegato. Considererò inoltre in quali settori del diritto dell'Unione l'effetto utile è stato maggiormente adoperato, nonché le tipologie di sentenze che vi hanno fatto riferimento, in rapporto alle diverse competenze della Corte. Focalizzerò l'analisi sulle questioni giuridiche di diritto europeo e non mi occuperò della teoria dell'argomentazione in relazione alla giurisprudenza della Corte, né degli approcci politologici o sociologici che pure caratterizzano alcuni degli studi a essa dedicati. In effetti, in dottrina sono state individuate due diverse concezioni di effetto utile: una definita concettuale e positivista; l'altra contestuale e realista<sup>10</sup>. Secondo la prima, cui aderisce la maggior parte degli autori, l'effetto utile è un principio giuridico connesso all'interpretazione: una sottocategoria dell'interpretazione dinamica o un metodo autonomo, che ha contribuito alla costruzione dell'ordinamento giuridico UE. La seconda, minoritaria, analizza invece criticamente l'effetto utile sotto il profilo socio-giuridico, considerandolo uno strumento retorico di cui la Corte di giustizia si serve per giustificare interpretazioni nuove o diverse del diritto UE. È evidentemente nella prima di queste due concezioni che si colloca lo studio che segue, nel quale valuterò l'effetto utile nella prospettiva dell'analisi giuridica, non di quella sociologica o latamente politologica.

Anticipando alcune osservazioni sulle quali tornerò in seguito, rilevo che l'esame della giurisprudenza della Corte di giustizia UE in tema di effetto utile presenta anzitutto un problema di identificazione, poiché l'istituzione giudiziaria non sempre ricorre a questa precisa espressione, utilizzandone anche altre per esprimere il medesimo concetto. Questa giurisprudenza evidenzia, inoltre, un problema dovuto alle traduzioni (e alle "tradizioni", se è consentito il gioco di parole), considerato che, a seconda

---

<sup>10</sup> U. SADL, *The Role of Effet Utile in Preserving the Continuity and Authority of European Union Law: Evidence from the Citation Web of the Pre-accession Case Law of the Court of Justice of the EU*, in *European Journal of Legal Studies*, 2015, p. 20 ss.

della lingua utilizzata, il concetto di “effetto utile” è talora reso con parole o locuzioni differenti. Infine, vedremo come esso sia suscettibile di avere un rilievo positivo (laddove la Corte afferma che occorre assicurare l'effetto utile di una data disposizione), o negativo (quando essa dichiara che una determinata disposizione, o la sua interpretazione, non devono privare la normativa di diritto europeo del suo effetto utile), a seconda della questione volta a volta esaminata dai giudici di Lussemburgo. E vedremo come, nell'ambito di questi due approcci, vi siano delle differenti “gradazioni”, ossia una differente “intensità” dell'effetto utile.

Un'ultima avvertenza è necessaria per chi si accinga a leggere il volume: il rischio, quando si affronta un tema come questo, è di ritrovarsi a scrivere un ampio repertorio giurisprudenziale, a discapito dell'approfondimento delle questioni giuridiche. Come vedremo, le sentenze in cui la Corte di giustizia UE, nel corso della sua pluridecennale attività, si è riferita al concetto di effetto utile sono assai numerose. Io ho cercato di sistematizzare e razionalizzare questa giurisprudenza, senza farmene travolgere, cercando di offrire un positivo contributo a chi si trova quotidianamente a confrontarsi con la giurisprudenza europea. Auspicio di esserci riuscito.

## COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

---

diretta da  
Ennio Triggiani Ugo Villani  
Giandonato Caggiano

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*<sup>5</sup>, 2017.
2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2011.
4. Elena FALLETTI e Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione Europea*, 2012.
7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita DEL COCO e Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.
9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, 2015.
13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione Europea*, 2017.
14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.
15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.
16. IVAN INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.

