

Principio di proporzionalità

Il principio di proporzionalità costituisce uno dei principi generali del Diritto comunitario di maggiore importanza e applicazione pratica. Esso trova oggi fondamento normativo nell'art. 5, par. 3, del Trattato istitutivo delle comunità europee (TCE) (v. Trattati di Roma), secondo cui l'azione della Comunità economica europea non deve andare oltre quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi indicati nel Trattato.

Nel quadro dell'ordinamento comunitario il principio di proporzionalità sembra assumere caratteristiche, contenuti e applicazioni peculiari rispetto a quelli riscontrabili in tema di ricorso alla proporzionalità nel diritto internazionale (in materia v. Ciciriello, 1999; Cannizzaro, 2000). In particolare, la giurisprudenza comunitaria ha chiarito che l'applicazione del principio di proporzionalità implica una duplice valutazione. Per un verso, infatti, tale principio esige l'accertamento di una rigorosa proporzione fra l'uso dei mezzi utilizzati e gli obiettivi da realizzare, in modo da considerare sproporzionate e quindi illegittime le misure del tutto inadeguate, o manifestamente eccessive rispetto allo scopo prefissato (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 12 novembre 1996, causa C-84/94, *Regno Unito c. Consiglio*, in "Raccolta della giurisprudenza", p. I-5755 e ss., spec. punto 54 e ss.) (v. anche Giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee).

Per altro verso, si è stabilito, con particolare riguardo alla legittimità della specifica misura effettivamente adottata, che occorre verificare se, fra i diversi mezzi alternativi a disposizione del soggetto che agisce, sia stato utilizzato lo strumento meno eccessivo in relazione alla finalità perseguita, tale cioè da comportare conseguenze negative di minore entità (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza dell'11 luglio 1989, causa 265/87, *Schrader*, *ivi*, p.

2237 e ss., punto 21). Sotto questo secondo profilo va rilevato, in tema di osservanza della proporzionalità da parte delle Istituzioni comunitarie, che la scelta dell'atto necessario per il conseguimento degli scopi previsti dal diritto comunitario deve essere effettuata con particolare attenzione, potendosi ad esempio propendere, a seconda della finalità da raggiungere, per l'adozione di un atto vincolante o non vincolante, per l'adesione della Comunità a un accordo internazionale, oppure per una misura di sostegno alla cooperazione fra gli Stati membri. È tuttavia da considerare che, a livello comunitario, sia la determinazione dello strumento specifico da utilizzare, sia l'intensità dell'azione comunitaria dipendono anche dal grado di discrezionalità di cui dispone la Comunità nelle diverse materie sulle quali è legittimata a intervenire, dovendosi pertanto accertare quale sia, caso per caso, il fondamento normativo dell'azione comunitaria e il tipo di poteri esercitabili dalle istituzioni comunitarie. Di conseguenza, nei settori in cui la Comunità è dotata di un ampio potere discrezionale, ad esempio in materia di Politica agricola comune, l'illegittimità dell'intervento comunitario può essere accertata soltanto nell'ipotesi di manifesta sproporzione fra le misure adottate e gli scopi perseguiti (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 15 gennaio 2002, causa C-179/00, *Weidacher*, *ivi*, p. I-501 e ss., punto 26).

Il principio di proporzionalità trova applicazione nel sistema comunitario sia quale parametro normativo per verificare la legittimità di un atto di diritto derivato o di una sanzione comminata agli Stati membri o a persone fisiche e giuridiche comunitarie, sia in materia di osservanza delle norme comunitarie da parte degli organi nazionali, *ivi* compresi i comportamenti statali assunti sulla base di deroghe espressamente concesse dal diritto comunitario. Si deve inoltre osservare che il principio di proporzionalità, in senso analogo a quanto ravvisabile per altri principi generali del diritto comunitario, assume rilevanza anche in materia di

interpretazione del diritto comunitario, fornendo elementi utili di carattere ermeneutico e persino integrando, in determinati casi, il contenuto delle disposizioni comunitarie.

Con riferimento al rispetto della proporzionalità per verificare la legittimità degli atti comunitari, appare corretto ritenere che siffatto limite operi "trasversalmente" in tutti i settori di rilevanza comunitaria, applicandosi pertanto sia alle competenze esclusive, sia alle competenze concorrenti della Comunità, sia infine, sulla base della terminologia utilizzata dal Trattato che istituisce una Costituzione europea, alle azioni di sostegno, coordinamento o completamento delle azioni degli Stati membri (art. I-12, par. 5 della Costituzione europea). Pertanto, il principio di proporzionalità sembra possedere un ambito di applicazione assai più vasto del Principio di sussidiarietà. Se infatti nelle materie di competenza concorrente della Comunità il principio di proporzionalità viene applicato congiuntamente al principio di sussidiarietà (art. 5, par. 2, TCE), è noto che nelle materie di competenza esclusiva della Comunità il principio di sussidiarietà non opera, mentre viene in rilievo il limite costituito dall'osservanza della proporzionalità dell'azione comunitaria.

In merito al ricorso al principio di proporzionalità in materia di legittimità delle sanzioni irrogate in caso di infrazione al diritto comunitario, si è statuito sul piano generale che siffatte sanzioni non debbano eccedere quanto strettamente necessario per raggiungere l'obiettivo prefissato dalle norme comunitarie (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 20 febbraio 1979, causa 122/78, *Buitoni*, in "Raccolta della giurisprudenza", p. 177 e ss.). In senso più specifico, si è rilevato che sono da considerare non conformi al principio di proporzionalità le norme comunitarie che prevedono sanzioni di pari gravità per l'eventuale violazione di obblighi primari e secondari (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 24 settembre 1985, causa

181/84, *Man*, *ivi*, p. 2889 e ss.).

Con riguardo al rispetto della proporzionalità in materia di applicazione del diritto comunitario (v. Diritto comunitario, applicazione del) nell'ambito degli ordinamenti nazionali, occorre mettere in luce che la giurisprudenza comunitaria ha chiarito in via preliminare che «il principio di proporzionalità si impone alle autorità nazionali quando esse devono applicare il diritto comunitario» (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 27 ottobre 1993, causa C-127/92, *Enderby*, *ivi*, p. I-5535 e ss., punto 27).

In materia, le applicazioni maggiori e più significative del principio di proporzionalità riguardano il controllo giurisdizionale sull'esercizio legittimo delle deroghe espressamente concesse agli Stati membri per situazioni particolari. Ad esempio, la proporzionalità dell'intervento statale è stata accertata in tema di invocazione dell'eccezione dell'ordine pubblico quale limite alla libera circolazione dei lavoratori comunitari (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Rutili*, *ivi*, p. 1219 e ss., punto 32), contribuendo alla formazione di una nozione comunitaria di ordine pubblico e rigettando quindi il ricorso alle nozioni nazionali di ordine pubblico, che avrebbero implicato un'interpretazione estensiva di tale limite. Analogamente, in tema di riferimento alle eccezioni alla Libera circolazione delle merci nel territorio comunitario e con particolare riguardo all'eccezione della sanità pubblica, è interessante notare come la giurisprudenza comunitaria abbia modulato l'applicazione del principio di proporzionalità anche in base alla qualità e certezza dei dati scientifici segnalati dalle autorità nazionali, pervenendo a un'attuazione più rigorosa della proporzionalità nei casi in cui la mancanza assoluta o relativa di certezza degli elementi scientifici in possesso degli organi nazionali non garantiva un adeguato e corretto bilanciamento delle esigenze di tutela della salute pubblica e

della libera circolazione delle merci (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 31 gennaio 1984, causa 40/82, *Commissione c. Regno Unito*, *ivi*, p. 283 e ss.) (v. anche *Politica della salute pubblica*). Ciò da un lato ha comportato un'attenuazione dei poteri discrezionali degli organi nazionali nell'attuazione degli obblighi comunitari, dall'altro ha confermato la rilevanza del principio di proporzionalità in materia di interpretazione e integrazione del contenuto del diritto comunitario.

Pietro Pustorino (2008)