

I formanti del processo di integrazione europea: il ruolo della Corte di giustizia

di Patrizia De Pasquale

Abstract: The formants of the European integration process: the role of the ECJ – The paper focus on the role of the Court of Justice, which has actively contributed to the formation of Union law, creating rules and principles intended to form the foundations of the European Union system and therefore positioning itself fully alongside the three "legislative" institutions (Commission, Council and European Parliament).

Three hypotheses in which the Court has been confronted with a dynamic reading of the conventional text are particularly noteworthy: fundamental rights, principles and competences. In more recent times, it is also important to mention the pronouncements concerning the protection of new categories of rights, inter-institutional relations and the safeguarding of the rule of law.

Keywords: Court of Justice; European Union; Fundamental Rights; Principles; Competences; Rule of Law.

1. Premessa

Parto subito con una premessa di ordine metodologico. Una trattazione dei "formanti del processo di integrazione europea" è un compito non facile, soprattutto perché impossibile da circoscrivere in una relazione che impone il rispetto di tempi rigidamente scadenziati. Pertanto, ho ritenuto opportuno individuare, nell'ambito della vastissima tematica, un aspetto specifico che, a mio avviso, può risultare interessante: ho deciso di soffermarmi sul ruolo della Corte di giustizia che, come noto, ha contribuito attivamente alla formazione del diritto dell'Unione, creando norme e principi destinati a costituire il tessuto connettivo del sistema dell'Unione europea e posizionandosi perciò stesso a pieno titolo accanto alle tre istituzioni "legislative" (Commissione, Consiglio e Parlamento europeo). Infatti, la Corte di giustizia è stata chiamata a svolgere un'attività "pretoria", in virtù del ruolo che sin dall'inizio le è stato affidato e della sua collocazione in un ordinamento *sui generis*, diverso sia da quello internazionale sia da quelli statali.

Pur nel rispetto dell'origine convenzionale dei Trattati e delle competenze sovrane degli Stati membri, essa ha assunto sempre più il ruolo di

una vera e propria corte costituzionale¹, grazie anche al contributo di alcuni eminenti giuristi, che nel tempo si sono susseguiti nella carica di avvocato generale o di giudice; giuristi convinti che il loro compito non poteva essere limitato a fornire un'interpretazione letterale dei Trattati². Da un lato, forti da quanto stabilito dall'art. 19 TUE che affida alla Corte di giustizia la responsabilità di assicurare «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati», compito che evoca funzioni molto più penetranti di quelle normalmente attribuite alle giurisdizioni ordinarie³. Dall'altro, avvantaggiati dal carattere di “disposizioni quadro” dei Trattati e, quindi, da una loro elasticità genetica che ha consentito alla Corte di darne, da subito, una lettura funzionale al perseguimento degli scopi prefissati nell'art. 3 TUE⁴.

Va subito notato che l'attivismo della Corte ha dapprima sconcertato ed acceso un dibattito vivace tra gli studiosi del diritto (soprattutto) interno⁵ e

¹ Cfr. G.F. Mancini, *The Making of A Constitution For Europe*, in *26 Common Market Law Review*, 1989, 596: «... the Court has sought to 'constitutionalise' the Treaty, that is to fashion a constitutional framework for a federal-type structure in Europe. Whether this effort was always inspired by a clear and consistent philosophy is arguable, but that is not really important. What really matters are its achievements - and they are patent to all». Per la sua attività, la Corte di giustizia ricorda anche la funzione di nomofilachia affidata, dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario, alla Suprema Corte di Cassazione.

² F. Jacobs, *La Corte di Giustizia quale Corte Suprema d'Europa?*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, 410: «Negli anni Giudici ed Avvocati generali hanno concorso grandemente allo sviluppo del sistema di diritto UE, trasformando la Corte lussemburghese in un organo con caratteristiche analoghe a quelle delle Corti Supreme e/o Corti Costituzionali nazionali. In tal modo, l'Istituzione fungeva negli anni sia da apripista per l'integrazione dell'Unione che da baluardo del suo sistema di diritto».

³ Cfr. P. Mengozzi, *La rule of law e il diritto comunitario di formazione giurisprudenziale*, in *XLI JUS – Rivista di scienze giuridiche* 3, 1994, 279: «La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha assunto, per la precisazione del diritto comunitario e la sua progressiva integrazione, un ruolo che di sicuro trascende quello tradizionalmente proprio dei giudici ordinari, anche di ultima istanza, dei Paesi membri, specie di quelli dell'Europa continentale».

⁴ Cfr. P. Pescatore, *Le droit de l'intégration. Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés Européennes*, Leiden, 1972, 72: «On voit donc, à partir des bases posées par les traités instituant les Communautés, grâce aux ressources très variées du processus décisionnel dans lequel concourent des composants spécifiquement communautaires avec quelques éléments de caractère international, jusqu'aux influences diffuses de la tradition et de l'art juridique que l'on résume sous le vocable de « droit non écrit », le système législatif des Communautés comporte des possibilités assez extraordinaires d'action et de croissance. Faisant un bon usage d'un terme parfois prejoratif, je voudrais dire en résumé que le système législatif de la Communauté nous offre l'image d'un « syncrétisme, c'est-à-dire d'une convergence de ressources diverses en vue d'un but commun. Formellement, le but est l'efficacité du système: matériellement, la mise en oeuvre des objectifs fixés aux Communautés».

⁵ E non solo. Si ricordi quanto detto dal primo ministro francese Michel Debré nel 1979: «J'accuse la Cour de Justice de mégalomanie malade». È di quegli anni l'accusa che la Corte stesse usurpando la funzione normativa costituente propria degli Stati membri, riassumibile nell'accezione negativa di “gouvernement des juges”: V. Fritz, *Activism on and off the bench: Pierre Pescatore and the law of integration*, in *57 Common Market Law Review* 2, 2020, spec. 498. V. Constantinesco utilizza l'espressione “judicial activism”: *The ECJ as a Law-maker: praeter*

instaurato una sorta di braccio di ferro con i giudici nazionali, per poi essere gradualmente metabolizzato ed utilizzato per ridisegnare una fitta rete di rapporti improntati alla collaborazione. Così, il confronto tra giudici nazionali e giudice dell'Unione si è avviato su binari sempre più sicuri, traducendosi in un "dialogo costruttivo" dai toni generalmente pacati⁶ che sta alimentando, in un panorama variegato di tradizioni costituzionali e di sensibilità, un patrimonio costituzionale comune.

Sul piano normativo, invece, l'interpretazione evolutiva della Corte ha trovato riscontro negli atti normativi e nelle diverse procedure di revisione dei Trattati; si pensi ad esempio alla costante *upgradation* del Parlamento europeo iniziata nelle aule di Lussemburgo e poi sigillata sui tavoli di Bruxelles.

2. La tutela dei diritti fondamentali

L'attività della Corte tesa a "formare" il diritto dell'Unione ha caratterizzato, fin dall'inizio, in senso integrativo il percorso degli Stati membri. In realtà la Corte è riuscita nel suo intento senza nulla inventare, ma basandosi sulle tradizioni giuridiche degli Stati membri che costituiscono il suo naturale terreno di ricerca e, al contempo, il suo confine. In tale operazione è stata facilitata da un contesto giuridico omogeneo, caratterizzato da principi comuni o, comunque compatibili; principi che una volta rilevati e assimilati sono diventati strutturali e distintivi dell'ordinamento giuridico dell'Unione e che, in ragione del sistema binario di costante scambio che informa i rapporti tra Unione e Stati membri, sono stati recepiti dagli ordinamenti nazionali e di questi sono diventati parte integrante. D'altronde, il processo di integrazione, di cui alcuni Stati sono protagonisti da quasi 70 anni, impone di accettare taluni vincoli e gli ordinamenti nazionali, se intendono continuare a partecipare, non possono invocare l'intangibilità di proprie regole e l'impermeabilità di propri principi. In caso contrario, come ha scelto la Gran Bretagna, il sistema offre una via di uscita: quella del recesso (art. 50 TUE).

Più nello specifico, l'azione della Corte ha segnato in modo evolutivo il processo di integrazione in diverse direzioni. Mi limito ad indicare quelle di maggior rilievo.

aut contra legem?, in D. O'Keefe, A. Bavasso (eds.), *Judicial Review in European Union Law. Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, I, The Hague, 2000, 78.

⁶ Cfr. A. Tizzano, *Il nuovo ruolo delle corti supreme nell'ordine politico e istituzionale: la Corte di giustizia dell'UE*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2012, 828: «Ad alimentare simili reazioni avevano contribuito in modo particolare divergenze d'ordine formale e soprattutto le ambizioni di primato dei rispettivi sistemi giuridici, che spingevano a definire i rapporti tra dette Corti attorno a un'idea di gerarchia, in nome della quale ciascun ordinamento rivendicava, più o meno apertamente, la pretesa di fungere da fondamento ultimo del valore obbligatorio del diritto dell'Unione al proprio interno. Col tempo, però, un simile approccio è apparso sempre meno giustificato alla luce degli sviluppi del processo d'integrazione europea».

Nella giurisprudenza più risalente si segnalano soprattutto tre ipotesi in cui la Corte si è confrontata con una lettura dinamica del testo convenzionale: i diritti fondamentali, i principi e le competenze; ambiti spesso analizzati in stretta correlazione. Ma anche in tempi più recenti è individuabile un'interpretazione "costruttiva" della Corte, sia pure in misura minore data l'evoluzione dei Trattati ad opera delle varie revisioni; in particolare, vanno segnalati le pronunce relative alla tutela di nuove categorie di diritti, ai rapporti interistituzionali e alla salvaguardia dello Stato di diritto.

Cominciando, dunque, dalle sentenze più "antiche", va ricordato che l'assenza nel Trattato originario di un vero e proprio catalogo dei diritti fondamentali fu superata grazie alla celeberrima sentenza *Internationale Handelsgesellschaft* (del 1970, giudice relatore Pierre Pescatore)⁷. Con essa la Corte, nell'ottica dell'interconnessione tra principi e valori, introdusse, accanto all'affermazione incondizionata del principio del primato del diritto comunitario, la protezione dei diritti fondamentali, affermando che il «rispetto dei diritti fondamentali è parte integrante dei principi generali del diritto tutelati dalla Corte di giustizia» e sostenendo che i giudici dell'allora Comunità potevano attingere alle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» per proteggerli. Per tal via, il giudice dell'Unione ha dimostrato che la sua attenzione non era esclusivamente rivolta a salvaguardare gli aspetti economici della costruzione europea (*rectius*, il mercato), quanto la persona in quanto tale.

Da allora, in un tempo relativamente breve, la Corte ha tracciato un quadro completo ed organico della tutela dei diritti fondamentali, ben prima che questi confluissero nella Carta dei diritti fondamentali. Essa si è riservata il compito di verificare di volta in volta il rispetto di tali diritti, nelle situazioni in cui rileva la disciplina dell'Unione e non la sola disciplina interna⁸. Come risaputo, numerosi sono i diritti fondamentali che la Corte ha avuto occasione di richiamare e tutelare (ad es. il diritto di proprietà⁹, l'irretroattività delle norme penali¹⁰, il *ne bis in idem*¹¹, la previsione legale dei

⁷ Corte giust., 17-12-1970, 11/70.

⁸ Prima dell'introduzione della Carta, v. Corte giust., 11-07-1985, 60 e 61/84, *Cinéthèque*, punto 26, da cui emerge che la Corte ha il compito di garantire il rispetto dei diritti fondamentali nel settore specifico del diritto dell'Unione, non le spetta tuttavia di esaminare la compatibilità con la Convenzione europea di una legge nazionale riguardante, come nel caso di specie, una materia di competenza del solo legislatore nazionale; v. anche Corte giust., 29-05-1997, C-299/95, *Kremzow*, punto 15; 18-12-1997, C-309/96, *Annibaldi*, punto 13 e seguenti. La disposizione di riferimento è ora l'art. 51 della Carta: in dottrina, v. A. Tizzano, *L'application de la Charte des droits fondamentaux dans les États membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 3, 2014, 429 ss.; in giurisprudenza, tra le tante, v. Corte giust., ord. 04-06-2020, C-32/20, *Balga*, punti 25 e 26.

⁹ *Hassan e Ayadi*, sopra citata.

¹⁰ Corte giust., 10-07-1984, 63/83, *Kent Kirk*.

¹¹ Corte giust., 11-02-2003, C-187 e 385/01, *Gözütok e Brügger*. Più di recente, Corte giust., 20-03-2018, C-524/15, *Menci*, punto 40 e seguenti.

reati e delle pene¹², la presunzione d'innocenza¹³, il rispetto dei diritti della difesa¹⁴, il contraddittorio¹⁵, il diritto ad un processo equo ed entro un termine ragionevole¹⁶, il diritto al rispetto della vita privata¹⁷ e della dignità umana¹⁸, nonché della vita familiare¹⁹, la libertà di espressione²⁰, il pluralismo nell'informazione²¹, il diritto ad una buona amministrazione²²).

Ma soprattutto va ricordato che grazie al principio della *tutela giurisdizionale piena ed effettiva*²³ la Corte ha intessuto una vera e propria rete di protezione per le situazioni giuridiche tutelate dal diritto dell'Unione europea. Da tale principio, rinvenibile anche agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, è derivato, da una parte, il criterio secondo cui la tutela dei diritti attribuiti da norme dell'Unione deve essere almeno pari a quella prevista per i diritti conferiti da norme nazionali (*principio di equivalenza*); dall'altra, il principio che il sistema nazionale di rimedi giurisdizionali deve essere tale da non rendere praticamente

¹² Corte giust., 12-12-1996, *Procura Torino/X*, C-74 e 129/95, punto 25.

¹³ Corte giust., 10-11-2017, *Icap e a./Commissione*, punti 256, 265 e 266.

¹⁴ Corte giust., 17-10-1989, *Dow Benelux*, 85/87. Di rilievo è il collegamento tra il diritto fondamentale dell'accesso ai documenti di una istituzione e il diritto ad un processo equo, diritto fondamentale previsto dall'art. 6 della CEDU e come tale parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione dei quali la Corte di giustizia garantisce l'osservanza: Tribunale 12-09-2007, T-36/04, *API/Commissione*, punto 63.

¹⁵ Corte giust., 20-03-2003, C-3/00, *Danimarca/Commissione*, punto 46 (dove la Corte ha ricordato che il principio del contraddittorio si applica anche agli Stati membri).

¹⁶ Corte giust., 31-05-2001, *D e Svezia/Consiglio*, C-122 e 125/99 P, punti 59-61.

¹⁷ Corte giust., 25-01-2007, C-411/04 P, *Salzgitter Mannesmann/Commissione*, punti 40-41. Con specifico riferimento al trattamento dei dati personali, v. 09-11-2010, C-92 e 93/09, *Schecke e Eifert/Land Hessen*.

¹⁸ Corte giust., 14-10-2004, C-36/02, *Omega*.

¹⁹ Significativo è, ad esempio, che il diritto al rispetto della vita familiare, oggetto dell'art. 8, n. 1, della CEDU, sia stata la chiave di interpretazione dei regolamenti e delle direttive in tema di libera circolazione delle persone: Corte giust., 11-07-2002, *Carpenter*, C-60/00, punto 35 e seguenti; 17-09-2002, C-413/99, *Baumbast*, punto 72; v. anche 27-06-2006, C-540/03, *Parlamento/Consiglio*.

²⁰ Corte giust., 06-03-2001, C-274/99 P, *Connolly*, punto 37 e seguenti. Significativo è stato in questa occasione l'ampio ricorso alla giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo. V. anche *Schmidberger*, sopra citata, punto 77 e seguenti.

²¹ Corte giust., 26-06-1997, C-368/95, *Vereingte Familiapress*.

²² In modo specifico, Tribunale 30-01-2002, T-54/99, *Max. mobil/Commissione*, punto 48 e seguenti, anche riguardo alla competenza della Commissione ex art. 86, par. 3, del Trattato (oggi art. 106, par. 3 TFUE). V. più in generale, sull'obbligo della Commissione di esaminare con diligenza i fatti denunciati, Corte giust., 17-05-2001, C-449/98 P, *IECC/Commissione*, punto 45.

²³ Corte giust., 15-05-1986, 222/84, *Johnston*; 25-07-2002, C-459/99, *MRAX*, punto 100 e seguenti (in particolare sull'obbligo di prevedere un sindacato giurisdizionale su qualsiasi decisione di un'autorità nazionale in tema di permessi di soggiorno e di espulsioni); 29-10-2009, C-63/08, *Pontin*. Sul diritto ad un sindacato giurisdizionale della decisione della Commissione che, in tema di concorrenza, non accolga la denuncia diretta all'accertamento di un'infrazione, *Max.mobil/Commissione*, sopra citata, punto 56 e seguenti. V. Corte giust., 16-07-2009, C-385/07 P, *Der Grüne Punkt*, punto 176 e seguenti; 14-10-2010, C-243/09, *Gunter Fuss*, punti 66-67.

impossibile o eccessivamente gravoso l'esercizio dei diritti attribuiti al singolo da norme dell'Unione (*principio di effettività*)²⁴.

3. L'ampliamento delle competenze

Per quanto riguarda invece le competenze, quelle originariamente attribuite alla Comunità europea sono state gradualmente ampliate anche grazie alle tecniche interpretative della Corte di giustizia, oltre che all'(ab)uso dell'art. 352 TFUE ed alla successiva "codificazione" di nuove competenze in sede di revisione dei Trattati²⁵. In particolare, attraverso la dottrina dei cc.dd. poteri impliciti, elaborata dalla Corte suprema degli Stati Uniti d'America e ripresa poi dalla Corte Internazionale di Giustizia, il giudice dell'Unione ha stabilito che l'esercizio dei poteri non può essere limitato, qualora una determinata competenza non sia stata espressamente attribuita alle istituzioni, se si possano «avere ripercussioni sui provvedimenti adottati nel settore in questione»²⁶. Inoltre, ha avuto modo di chiarire che, quando un articolo del Trattato affida ad un'istituzione un compito preciso, si deve ammettere, se non si vuol privare la disposizione di qualsiasi efficacia pratica, che esso le attribuisce, «per ciò stesso, necessariamente i poteri indispensabili per svolgere tale compito»²⁷. E, ancora, che gli atti che disciplinano i diritti previsti da un determinato articolo dei Trattati possono avere ad oggetto anche «aspetti la cui disciplina appaia necessaria affinché l'esercizio dei suddetti diritti possa essere effettivo»²⁸.

Va pure notato che la Corte si è servita di altri principi interpretativi che, integrando la teoria dei poteri impliciti, hanno favorito l'espansione delle competenze dell'Unione, dando rilievo alle indicazioni testuali rilevanti per la ricostruzione dell'intero sistema e del disegno che lo anima.

Si fa riferimento, ad esempio, all'interpretazione funzionale (*principio dell'effetto utile*) che ha consentito di attribuire un significato dinamico ed evolutivo a talune disposizioni, estendendo la portata delle singole attribuzioni²⁹. Ed altresì alla teoria del "parallelismo" tra competenze interne ed esterne, grazie alla quale la Corte ha autorizzato le istituzioni a concludere accordi internazionali laddove la relativa competenza interna non fosse già stata esercitata. Più precisamente, la Corte ha stabilito che, ogniqualevolta il

²⁴ Corte giust., 16-12-1976, 45/76, *Comet*, punti 12-16; 09-11-1983, *San Giorgio*, C-199/82, punto 14; 14-12-1995, C-312/93, *Peterbroeck*, punto 12; 11-11-2003, C-453/99, *Courage & Crehan*, punto 29; 15-04-2008, C-268/06, *Impact*, punto 55. Ad esempio, in materia di tributi riscossi in violazione del diritto dell'Unione, v. tra le tante, 02-10-2003, *Weber's Wine*, C-147/01, punto 103 e seguenti.

²⁵ In tema, v. A. Tizzano, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità Europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1981, 139 ss.

²⁶ Corte giust., 03-07-1974, 9/74, *Casagrande/Landeshauptstadt München*.

²⁷ Corte giust., 09-09-1987, 281, 283, 284, 285 e 287/85, *Regno Unito/Commissione*.

²⁸ Corte giust., 07-07-1992, C-295/90, *Parlamento/Commissione/Consiglio*, punto 18.

²⁹ Per ogni approfondimento sul punto, I. Ingravallo, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017.

diritto dell'Unione abbia attribuito alle istituzioni determinati poteri sul piano interno, per realizzare un certo obiettivo, l'Unione è competente ad assumere gli impegni internazionali necessari per raggiungere tale obiettivo, anche in mancanza di espresse disposizioni al riguardo³⁰. La teoria è stata poi "codificata" nel disposto dell'art. 216 TFUE che affida all'Unione la competenza a concludere accordi sia qualora i Trattati lo prevedano sia qualora sia necessaria per realizzare uno degli obiettivi dei Trattati. Il perfetto parallelismo tra competenze interne e competenze esterne soggiace però alla condizione che la stipulazione dell'accordo sia "necessaria" per perseguire uno degli obiettivi prefissati e che tale obiettivo riguardi una delle politiche disciplinate dai Trattati.

A tal riguardo va ricordata la celeberrima sentenza *AETS* (ancora una volta giudice relatore Pescatore)³¹ che ha dato i natali a tale teoria. Con essa fu riconosciuta all'allora Comunità la competenza a stipulare accordi internazionali in materia di trasporti, pur in assenza di una precisa attribuzione, ovvero fu determinato un accrescimento esponenziale di competenze sul piano esterno. Nello specifico, la Corte ritenne che la competenza andava accertata prendendo in considerazione sia il Trattato sia le singole disposizioni e dichiarò che non fosse necessario che la competenza a stipulare fosse espressamente prevista, ma che poteva «desumersi anche da altre disposizioni del Trattato e da atti adottati, in forza di queste disposizioni, dalle istituzioni della Comunità. In particolare, tutte le volte che (per la realizzazione di una politica comune prevista dal Trattato) la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsivoglia forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere – né individualmente, né collettivamente – di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme»³².

4. La giurisprudenza relativa ai principi

Per quanto riguarda poi i principi e guardando soltanto a quelli per così dire "strutturali", a partire dalle celeberrime sentenze *Van Gend en Loos*, del 1963³³, e *Costa/Enel*, del 1964³⁴, la Corte ha tracciato le linee fondamentali dell'ordinamento³⁵, definendo quelli che sono stati costantemente utilizzati nella costruzione dell'Unione. Il diritto dell'Unione si caratterizza, infatti, per la circostanza di avere una fonte autonoma (i Trattati), per il suo primato sui diritti degli Stati membri e per l'efficacia diretta di tutta una serie di disposizioni applicabili ai loro cittadini e agli stessi Stati membri. Tali

³⁰ Corte giust., 24-12-1975, 3 e 4/76, e 02-01-1976, 6/76, *Kramer*; parere 26-04-1977, 1/76; parere 14-10-2014, 1/13.

³¹ Corte giust., 31-03-1971, 22/70, *Commissione/Consiglio*.

³² Punti 16-18.

³³ Corte giust. 05-02-1963, 26/62.

³⁴ Corte giust. 15-07-1964, 6/64.

³⁵ Cfr. ancora P. Mengozzi, *op. cit.*, 279 ss.

caratteristiche hanno dato luogo a principi strutturali, a norme e a rapporti giuridici interdipendenti, che vincolano in modo reciproco gli Stati membri e l'Unione, ma altresì gli Stati membri tra di loro³⁶.

Più in particolare, il principio dell'effetto diretto delle norme che risultano chiare, precise e incondizionate e come tali immediatamente invocabili dinanzi ad un giudice, ha trovato ampio riconoscimento nella giurisprudenza, contribuendo alla creazione di una Comunità di diritto in cui sia assicurata una giurisdizione piena³⁷.

In secondo luogo, il principio dell'autonomia del diritto dell'Unione sia dal diritto degli Stati membri sia del diritto internazionale che trova ragione nella struttura costituzionale dell'Unione e nella natura stessa di tale diritto³⁸.

In terzo luogo, il principio del primato del diritto dell'Unione sulle norme interne con esse contrastanti, sia precedenti che successive e quale ne sia il rango, all'occorrenza anche costituzionale. Tale principio impone, pertanto, a tutti gli Stati membri «di dare pieno effetto alle varie norme dell'Unione dato che il diritto degli Stati membri non può sminuire l'efficacia riconosciuta a tali differenti norme nel territorio dei suddetti Stati»³⁹. La conseguenza pratica della prevalenza della norma dell'Unione dotata di efficacia diretta è che la norma interna con essa contrastante non può essere applicata; o, se si preferisce un'espressione meno rigorosa ma più familiare, deve essere *disapplicata*, sì che il rapporto resta in questo caso disciplinato, per quanto di ragione, dalla sola norma dell'Unione. È costante l'affermazione della giurisprudenza che il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto dell'Unione e di dare al singolo la tutela che quel diritto gli attribuisce, disapplicando di conseguenza la norma interna confliggente, sia anteriore che successiva a quella dell'Unione⁴⁰.

Accanto a questi tre principi ne vanno annoverati molti altri che hanno contribuito alla definizione del sistema ed alla definizione dei rapporti tra gli ordinamenti (ad es. il principio di proporzionalità – di origine propriamente giurisprudenziale; quello di leale cooperazione, che pur avendo la sua base nel Trattato è stato specificato e chiarito dalla Corte di giustizia), ma una trattazione approfondita di ciascuno di essi non rientra nell'economia del presente lavoro.

³⁶ Corte giust., 10-12-2018, C-621/18, *Wightman*, punto 45.

³⁷ Nella letteratura italiana, v. D. Gallo, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018.

³⁸ In dottrina, per tutti, K. Lenaerts, *The Autonomy of European Union Law*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 4, 2018, 617 ss. Nella giurisprudenza, v. Corte giust., parere 18-12-2014, 2/13, *Adesione alla CEDU*, punto 164 e seguenti, spec. punto 170 (relatore Antonio Tizzano).

³⁹ Corte giust., 26-02-2013, C-399/11, *Melloni*, punto 59

⁴⁰ Tra le tante, Corte giust., 22-06-2010, C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*, punto 43; 24 giugno 2019, C-573/17, *Popławski*, punto 58; 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a.* (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema), punto 160; 6 ottobre 2020, C-511/18, C-512/18 e C-520/18, *La Quadrature du Net e a.*, punto 215.

5. L'attività più recente

Venendo all'attività più recente della Corte, va osservato che, sebbene l'incontestabile sviluppo del diritto dell'Unione abbia dato vita ad un *corpus* normativo molto preciso e puntuale che abbraccia tutti (o quasi tutti) i settori della vita economica e sociale degli Stati membri, pronunce che estendono, talvolta con un eccesso di fantasia, i campi di azione dell'Unione non mancano.

Partendo, ancora una volta, dalla tutela dei diritti, lo sguardo va rivolto ai cc.dd. diritti di nuova generazione e, in particolare, a quelli legati all'uso dell'intelligenza artificiale. Infatti, l'utilizzo dei *big data*, da un lato, ha creato non poche interferenze con taluni diritti già tutelati dalla Carta (si pensi al diritto all'informazione, al pluralismo, al giusto processo, al divieto di discriminazione, alla dignità umana, alla trasparenza, *etc.*); dall'altro lato, ha comportato il sorgere di diritti del tutto nuovi che necessitano di adeguata tutela (ad es. il diritto a non essere "*measured, analysed or coached*", oppure il diritto a ricevere cure da parte di esseri umani e non da strumenti di robotica). In entrambi i casi risulta importante il ruolo della Corte di giustizia, chiamata ad assicurare il rispetto della frontiera "algor-etica" che deve presiedere i processi nei quali si integrano i rapporti tra gli esseri umani e le macchine.

Invero, sebbene la Corte non abbia ancora avuto modo di pronunciarsi a tutela di essi, sembra opportuno che essa, in sede interpretativa, ampli il campo di applicazione dei diritti riconosciuti dalla Carta, estendendoli a situazioni che riguardano l'intelligenza artificiale, piuttosto che lasciare alle istituzioni "legislative" l'adozione di ulteriori strumenti che creerebbero eccessiva confusione in fase di coordinamento ed interpretazione⁴¹. D'altronde l'operazione ermeneutica risulta abbastanza semplice data l'ampia formulazione dei diritti riconosciuti dalla Carta; si pensi, ad es., alla tutela assicurata alla dignità, alla salute ed alla vita familiare nei quali possono rientrare senza troppo sforzo i diritti dell'era digitale.

La Corte di giustizia ha invece avuto già modo di valutare l'incidenza dell'uso di *internet* su taluni diritti. Ad esempio, essa ha riconosciuto e tutelato il diritto all'oblio e, con due sentenze del 2019, ha fissato i limiti territoriali al suo esercizio o meglio alla "deindicizzazione"⁴². Si tratta di decisioni molto controverse, in quanto – secondo parte della dottrina – hanno avuto l'effetto di creare una gerarchia tra tutela della *privacy* digitale e protezione del diritto ad essere informati, statuendo che, di regola, salvi casi particolari, la prima

⁴¹ Il riferimento è al futuro regolamento sull'intelligenza artificiale: v. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2021, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione, COM/2021/206 final.

⁴² Corte giust., 08-04-2014, C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd*; 13-05-2014, C-131/12, *Google Spain*; 06-10-2015, C-362/14, *Schrems (Facebook)*; 24-09-2019, C-507/17, *Google CNIL*; 03-10-2019, C-18/18, *Glawischnig-Piesczek*.

esigenza dovesse essere considerata prevalente sulla seconda. Infatti, con riguardo ai limiti territoriali del diritto all'oblio, la Corte ha ritenuto che il gestore di un motore di ricerca, quando accoglie una domanda di deindicizzazione, è tenuto ad effettuare la rimozione dei *link* non in tutte le versioni del suo motore di ricerca, ma nelle versioni di tale motore corrispondenti a quelle degli Stati membri. Vale a dire che l'estensione territoriale relativa all'esercizio del diritto all'oblio coincide con il territorio dell'Unione e non ha natura globale. Con riferimento alla seconda questione ha poi stabilito che la portata territoriale dell'ingiunzione giudiziale di rimozione di contenuti diffamatori presenti sul *Facebook* ha natura globale.

Altro campo di indagine rilevante è quello degli equilibri interistituzionali in cui trova collocazione il bilanciamento di poteri che caratterizza la struttura dell'Unione e che oggi è contenuto nell'art. 13, par. 2, ai sensi del quale «ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste».

Al riguardo, rilevanti sono le sentenze che riguardano il ruolo del Parlamento europeo⁴³, sviluppatasi intorno al principio di democrazia.

Grazie a tale giurisprudenza, la Corte ha contribuito da subito a valorizzare l'assemblea legislativa, spesso precedendo l'intervento di revisione. Infatti, già nel 1980, con la sentenza *Roquette Frères*, essa sottolineava la necessità della partecipazione effettiva del Parlamento al processo legislativo, all'epoca limitata alla mera consultazione, proprio perchè elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale ed espressione del principio di democrazia⁴⁴. In tal modo ha tracciato il percorso lungo il quale si sono incamminati successivamente i diversi processi di revisione diretti ad un maggiore coinvolgimento del Parlamento nell'*iter* di formazione delle norme, fino all'attuale art. 14 TFUE, ai sensi del quale «il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio».

Inoltre, la Corte di giustizia ha contribuito ad ampliare la partecipazione alla vita politica dell'Unione, riconoscendo che il diritto di voto attivo e passivo al Parlamento potesse essere legittimamente attribuito, da uno Stato membro, pure a soggetti privi della cittadinanza dell'Unione⁴⁵.

Più di recente, essa sembra concentrata sulla salvaguardia dei risultati raggiunti, ma altresì, o soprattutto, sul potenziamento del ruolo del Parlamento in settori che ancora vedono una sua partecipazione limitata. In particolare, con riguardo alla PESC, il contributo della Corte – costantemente e costruttivamente improntato ad un bilanciamento delle

⁴³ P. De Pasquale, *Osservazioni sulla valorizzazione del ruolo del Parlamento europeo nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, 288 ss.

⁴⁴ Corte giust., 29-10-1980, 138 e 139/79.

⁴⁵ Corte giust., 12-09-2016, C-145/04, *Spagna/Regno Unito*; in stessa data, C-300/04, *Eman*.

esigenze democratiche con i vincoli convenzionali – ha trovato nelle modalità e nella precisione dell’informazione, di cui deve beneficiare il Parlamento ai sensi dell’art. 218, par. 10, TFUE, un modo per valorizzare il suo coinvolgimento nell’*iter* di formazione degli accordi. Difatti, sebbene l’obbligo di informare il Parlamento, in modo pieno e immediato, non sia diretto a consentire a tale istituzione la partecipazione alla negoziazione e alla conclusione degli accordi in materia di PESC, la sua puntuale osservanza permette ad essa di avere cognizione di tutta l’azione esterna dell’Unione e di garantire l’unità e la coerenza tra i vari settori “esterni”⁴⁶. I giudici dell’Unione hanno chiarito la portata dell’obbligo di informazione, stabilendo che deve abbracciare tutta la procedura di negoziazione e di conclusione degli accordi internazionali e che il Consiglio deve finanche trasmettere al Parlamento il testo del progetto di accordo e quello del progetto di decisione su cui è stato raggiunto un consenso tra i consiglieri per le relazioni esterne incaricati dei negoziati.

Altro passaggio rilevante, imputato, a torto o a ragione alle c.d. *derive giurisprudenziali*, riguarda la tutela dei valori dell’Unione e, più precisamente, della *Rule of Law*, che negli ultimi anni ha costituito un campo di indagine molto critico, ma essenziale per la sopravvivenza stessa del processo di integrazione.

Infatti, la Corte di giustizia è stata spinta ad un’intelligente lettura “creativa” di disposizioni dei Trattati dalla costante violazione, da parte di alcuni Stati membri (Ungheria e Polonia *in primis*) dello Stato di diritto⁴⁷ e dall’impossibilità di azionare il meccanismo previsto dall’art. 7 TUE a causa della sua farraginosità, dovuta soprattutto alla richiesta dell’unanimità per far constatare «la grave e persistente violazione dei valori» a cui è subordinata poi l’eventuale sospensione dei diritti, compreso quello di voto. In particolare, attraverso la procedura di infrazione *ex art. 258 TFUE* essa è riuscita a contrastare le riforme del sistema giudiziario polacco, risultate incompatibili con i principi dell’indipendenza e dell’inamovibilità dei giudici⁴⁸. Ma soprattutto attraverso il ricorso al combinato disposto degli artt. 2 TUE, 19 TUE e 47 della Carta, la Corte ha potuto aggirare i limiti

⁴⁶ V. Corte giust. 24-06-2014, C-658/11, *Parlamento/Consiglio*, punto 85.

⁴⁷ Nella letteratura straniera, v. A. Bień-Kacała, T. Drinóczi, *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary within the European Union*, London, 2020.

⁴⁸ Corte giust., ord. 15-11-2018, C-619/18, *Commissione/Polonia* (I); ord. 17-12-2018, C-619/18 R, *Commissione/Polonia* (I); 24-06-2019, C-619/18, *Commissione/Polonia (Indépendance de la Cour suprême)* (I); 05-11-2019, C-192/18, *Commissione/Polonia (Indépendance des juridictions de droit commun)* (II); ord. 08-04-2020, C-791/19, *Commissione/Polonia* (III); ord. 14-07-2021, C-204/21 R, *Commissione/Polonia (Chambre du travail et de la sécurité sociale)*; 15-07-2021, C-791/19, *Commissione/Polonia (Régime disciplinaire des juges)* (III). Una nuova procedura di infrazione (la quarta), avente sempre ad oggetto il regime disciplinare, è stata avviata dalla Commissione il 29 aprile 2020 (comunicato stampa IP/20/772). Sul tema, si veda l’ampia riflessione di M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020.

delle situazioni interne e ribadire che gli Stati membri sono tenuti a stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli il rispetto del loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva anche nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione⁴⁹ e così opporsi alle ricordate riforme relative alla magistratura.

Precisamente, il giudice di Lussemburgo ha affermato che «L'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali [...] Spetta quindi agli Stati membri, segnatamente, in virtù del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, garantire, nei loro rispettivi territori, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione»⁵⁰.

Ancora una volta l'esplicito richiamo al principio di leale cooperazione, utilizzato dalla Corte ogniqualvolta ha voluto far fare un passo in avanti al processo di integrazione⁵¹, ha il chiaro significato di ribadire che le limitazioni di sovranità sono irreversibili, e «finché la scelta di stare insieme per realizzare gli obiettivi stabiliti rimane ferma, se ne devono assecondare coerentemente le conseguenze»⁵².

6. Brevi conclusioni

In conclusione, sembra che si sia aperto un nuovo e (forse) più difficile capitolo della storia Unione e, dunque, della Corte. Di certo si tratta di un capitolo delicato da scrivere, in quanto riguarda la difesa dei valori sui quali l'Unione è stata costruita e che la Corte stessa ha contribuito ad affermare. Valori che in gran parte appartengono anche agli Stati membri, alcuni perché originariamente insiti nel patrimonio costituzionale nazionale e semplicemente rilevati dal giudice dell'Unione attraverso un'operazione di *analogia juris*; altri, invece, elaborati a livello giurisprudenziale dall'Unione e integrati automaticamente negli ordinamenti nazionali.

Lo sforzo che, in questa nuova fase, la Corte sta compiendo è enorme e continuerà ad esserlo fintantoché l'atteggiamento di "ribellione" di taluni Stati non sarà arginato. Invero, senza andare oltre le sue competenze, la

⁴⁹ L'importanza di questa recente giurisprudenza è ben messa in luce da P. Mori, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1, 2021, 73 ss.

⁵⁰ Corte giust., 27-02-2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (ASJP), punti 32 e 34. Cfr. anche 07-10-2019, C-49/18, *Escribano Vindel*, spec. punti 61-67; 25-07-2018, C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (LM - Carenze del sistema giudiziario)*, punto 48 e seguenti.

⁵¹ Cfr. M. Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014, 1: «[loyalty] has produced some of the strongest 'ties that bind' the Member States within the European Union. It is thus no exaggeration to claim that loyalty has been central to the development of Union law since the 1960s, and that it still shapes its structure today».

⁵² G. Tesaurò, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Napoli, 2005.

Corte è già riuscita, nelle sentenze emanate, a preservare la costruzione europea e a non rendere vulnerabili le sue fondamenta. E di certo ricorrendo a nuove letture, altrettanto acute, dei testi convenzionali essa continuerà a salvaguardare l'ordinamento di cui è parte. D'altronde, alla luce di quanto detto e guardando in retrospettiva sarebbe assurdo aspettarsi qualcosa di diverso.

Purtuttavia, va detto che si sta diffondendo la tendenza di alcune corti costituzionali a mettere in discussione le stesse sentenze della Corte di giustizia. Non di rado essa è accusata di aver agito *ultra vires*. Dopo il Tribunale costituzionale tedesco⁵³ (e non solo), con una recente pronuncia il Tribunale costituzionale polacco ha dichiarato *ultra vires* un'ordinanza cautelare della Corte di giustizia che aveva richiesto l'immediata sospensione di una legge nazionale in contrasto con il principio dell'indipendenza della magistratura⁵⁴.

Tale atteggiamento suscita più di una perplessità, innanzitutto perché - occorre ribadire - gli Stati hanno attribuito al giudice dell'Unione, con una scelta politica libera e consapevole nell'esercizio pieno della loro signoria, la competenza esclusiva quanto al controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti dell'Unione. Ne consegue che sentenze di tal tenore violano una norma centrale del sistema diretta a perseguire l'uniformità centralizzata di interpretazione e l'applicazione delle norme sottoscritte nei Trattati dell'Unione.

Ma soprattutto perché una sostanziale anarchia e un relativismo diffuso porterebbero alla disgregazione del sistema unitario che i Trattati hanno prefigurato dall'inizio e, in questo caso, a perdere sarebbero tutti.

Va pure notato che gli Stati che più di frequente fanno uso di tale teoria o di quella dei controlimiti non si sono mai spinti alle estreme conseguenze, ovvero alla denuncia dei Trattati o alla domanda di recesso; in realtà, sembra che essi vogliano lanciare un segnale per rassicurare schieramenti interni piuttosto che navigare in rotta di collisione contro l'Unione.

Di certo si tratta di conflitti fisiologici che generalmente si ricompongono nel dovere di leale cooperazione (così, ad esempio, il *post* sentenza 5 maggio del Tribunale costituzionale tedesco). Anzi, il confronto tra le corti va ben accolto, dato che ha permesso di garantire una migliore e più diffusa tutela (c.d. multilivello) delle situazioni giuridiche soggettive ed

⁵³ Bundesverfassungsgericht sent. 05-05-2020, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15, *PSPP*. In dottrina, R. Adam, *Il controlimite dell'ultra vires e la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1, 2020, 9 ss.; O. Chessa, *Il principio di attribuzione e le corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, in *DPCE online*, 2, 2020, 2741 ss.; A. Ferrari Zumbini, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sulla BCE: una decisione contraddittoria*, in *DPCE online*, 2, 2020, 2799 ss.; E. Perillo, *Dalla saga Taricco all'affaire Weiss: primato del diritto dell'Unione, tra giudicati costituzionali non recognoscentes e la regola dello «squilibrio»*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 3, 2020, 489 ss.

⁵⁴ *Trybunał Konstytucyjny* sent. 14-07-2021, P 7/20.

ha contribuito a definire il nocciolo duro di valori e principi che costituiscono la base dell'identità europea.

D'altra parte, però, in considerazione dell'ampio consenso verso il processo di integrazione, «trovare il coraggio per lasciare liberi di un sostanziale *opting out* o di *exit* i Paesi membri scontenti del rispetto dei principi della *Rule of Law*, sono ipotesi sulle quali c'è almeno da riflettere»⁵⁵.

Patrizia De Pasquale
Dip.to di Scienze Giuridiche e dell'Impresa
LUM – Libera Università Mediterranea
depasquale@lum.it

⁵⁵ G. Tesauro G., P. De Pasquale, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *dirittounioneuropea.eu*, 2020, 21 e 22.