

La sensibilità politica nella valutazione dell'ordine pubblico europeo

di Vanni Nicoli

Title: Political sensitivity in the assessment of European public policy

Keywords: public order; European Union; national borders.

1. – La Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Camera, è stata chiamata a decidere sulle cause C-368/20 e C-369/20 unite. Avanzate dal medesimo ricorrente, *NW*, davanti al Tribunale amministrativo regionale della Stiria, le due vertenze riguardavano il diritto di libera circolazione delle persone e il rispetto della normativa relativa al Codice frontiere di Schengen.

Nello specifico, la prima causa ha visto il ricorrente lamentare di esser stato sottoposto a verifica di frontiera per entrare in Austria dalla Slovenia, contestando l'esercizio di un potere diretto di ingiunzione e di coercizione da parte delle autorità austriache, in ossequio alla previsione dell'articolo 12a, paragrafo 1 della legge sul controllo di frontiera. Nella seconda causa, invece, *NW*, ha contestato la sanzione pecuniaria pari a 36 euro che gli è stata comminata in seguito al rifiuto di esibire il proprio passaporto (violando, in questo modo, l'articolo 2, paragrafo 1 della legge austriaca sui passaporti) nell'ambito di un secondo e successivo controllo di frontiera.

Con riferimento alla prima causa, il giudice nazionale ha posto la questione di compatibilità tra la normativa austriaca sul controllo di frontiera e sui passaporti e quella unionale riguardante la libera circolazione dei cittadini dell'UE, sancita all'articolo 21, paragrafo 1 del TFUE e all'articolo 45, paragrafo 1 della Carta dei diritti fondamentali.

Per quanto concerne la seconda causa, invece, il giudice austriaco, ha avanzato la questione di legittimità dei controlli di frontiera e della sanzione a questi annessa.

2. – Il ripristino dei controlli di frontiera è previsto da tre disposizioni contenute nel Codice frontiere di Schengen. In particolar modo, si fa riferimento all'articolo 25 che stabilisce, in via eccezionale, il controllo di frontiera in tutte le parti o in parti specifiche del territorio, per un periodo limitato della durata massima di trenta giorni o per la durata prevedibile della minaccia grave e per un periodo di tempo che non può eccedere

quanto necessario per rispondere a tale minaccia; all'articolo 28, che obbliga uno Stato membro ad informare gli altri Stati e la Commissione europea dell'avvenuto ripristino dei controlli di frontiera e all'articolo 29, in virtù del quale il controllo alle frontiere interne può essere ripristinato per una durata massima di sei mesi, con una proroga non superiore a tre volte e per ulteriori sei mesi al massimo.

Sia nel dibattito nazionale che in quello presso la Corte di giustizia, è stato accertato che l'Austria ha ripristinato i controlli ai confini, per la prima volta, con Ungheria e Slovenia, nel 2015; l'ultima attuazione, invece, risale al 2021. Dopo il 2017, le richieste austriache non si sono più basate sull'articolo 29 del Codice. A tal proposito, è stato confermato il fatto che l'ultima raccomandazione adottata dal Consiglio su questi controlli di frontiera era scaduta proprio nel 2017. Questo significa che le successive misure di controllo, ovvero quelle contestate da *NW*, non hanno un riscontro legale *ex* articolo 29 del Codice frontiere, bensì *ex* articoli 25 e 27 (procedura di ripristino delle frontiere interne a norma dell'articolo 25). In virtù di tale accertamento, la Corte europea ha riconosciuto le ragioni del ricorrente dichiarando illegittime le misure previste dall'Austria e annullando, di conseguenza, la sanzione pecuniaria.

3. – La decisione della Corte di giustizia europea appare ampiamente coerente con l'interpretazione che i giudici europei hanno dato, nel corso degli anni, sia del principio dell'ordine pubblico che del bilanciamento tra questo e il diritto di muoversi liberamente all'interno dello spazio europeo.

Data la centralità dei riferimenti alla Convenzione di Schengen e al Codice frontiere presenti nella sentenza analizzata, si divideranno i precedenti giudiziari in due categorie: la prima, corrispondente ai richiami alle decisioni anteriori alla Convenzione, la seconda, ai richiami a decisioni successive. In questo modo, si potrà cogliere l'evoluzione della suddetta interpretazione e del già richiamato bilanciamento.

Tra le pronunce precedenti al 1990, si cita, innanzi tutto, il caso *Van Duyn c. Home Office* (causa C-41/74). La Corte, facendo riferimento all'articolo 48 del Trattato CEE, ha affermato che il principio della libera circolazione dei lavoratori ha creato diritti per gli individui che i tribunali nazionali sono chiamati ad applicare e sostenere. Inoltre, i giudici comunitari affermavano che la nozione di ordine pubblico nel contesto europeo, soprattutto quando autorizza una deroga al principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori, “*va intesa in senso stretto, col risultato d'escluderne qualsiasi valutazione unilaterale da parte dei singoli Stati membri senza il controllo delle istituzioni comunitarie*”. Dal momento che la sensibilità comunitaria e la definizione europea di ordine pubblico divergono da quelle dei Paesi membri, è necessario che le autorità nazionali lascino un certo potere discrezionale ai giudici europei, entro i limiti imposti dal Trattato, al fine di armonizzare le diverse posizioni.

Precedenti giudiziari che hanno confermato quest'ultimo orientamento da parte della Corte di giustizia provengono dalle sentenze sulle cause *Bonsignore* (1975) e *Rutili* (1975).

In particolare, nella seconda (*Rutili c. Ministre de l'Intérieur*, causa C-36/75), la Corte ha rafforzato il ruolo della normativa comunitaria affermando che la legittimità di una misura nazionale volta a tutelare

l'ordine pubblico deve essere valutata alla luce dell'intera normativa europea. L'obiettivo dei giudici europei è quello di limitare il potere discrezionale degli Stati membri in materia e di garantire la difesa dei diritti dei singoli cittadini, nel caso in cui vengano applicate eventuali restrizioni. I giudici comunitari, nello specifico, hanno voluto impedire che, in nome dell'ordine pubblico, la legislazione nazionale potesse impedire il libero esercizio e il legittimo godimento di diritti che vantano anche una copertura giuridica europea (nel caso specifico, i diritti sindacali).

La Corte di giustizia ha confermato le proprie posizioni, non solo, in vertenze che hanno avuto un confronto con il diritto nazionale mediato dagli interessi specifici di un cittadino ricorrente, ma anche quando le cause hanno direttamente coinvolto gli Stati membri. È il caso della sentenza *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania* del 1989 (causa C-249/86).

La Corte, nell'affrontare il caso della validità del permesso di soggiorno del ricorrente, ha richiamato la necessità di collegare la nozione di ordine pubblico, considerando anche quella di turbamento dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge tedesca, all'esistenza di una minaccia effettiva e abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività. A causa dell'assenza di tale minaccia, è stata salvaguardata la posizione del ricorrente a scapito di quella del Governo tedesco.

4. – Con riferimento alle vertenze successive alla Convenzione del 1990, invece, si ricorda la sentenza della Corte di giustizia europea che si è espressa, nel 2004, in merito alle cause riunite C-482/01 e C-493/01 (*Orfanopoulos & altri c. Land Baden-Württemberg*). Nella prima delle due decisioni, i giudici europei hanno affermato che la deroga dell'ordine pubblico deve essere interpretata restrittivamente, al punto che l'espulsione di un individuo deve essere applicata se lo stesso rappresenta una minaccia attuale alla pubblica sicurezza; in ogni caso, come sostenuto nella seconda causa, bisogna bilanciare i comportamenti di un soggetto al pericolo reale che esso costituisce per l'ordine pubblico nazionale.

Invece, con la sentenza *Sayn-Wittgenstein c. Landeshauptmann von Wien* del 2011, in riferimento alla causa C-208/09, è stato dichiarato che impedire la libera circolazione delle persone può essere giustificato se questa misura, da un lato, è basata su norme che non puniscano una specifica categoria di persone e, dall'altro, è proporzionata all'obiettivo, legittimamente perseguito dalla normativa nazionale, di mantenere l'ordine pubblico.

L'orientamento giurisprudenziale europeo ha protetto, inoltre, anche i diritti già acquisiti dei soggetti e garantiti dalla legislazione unionale anche davanti all'applicazione di un principio fondamentale come l'ordine pubblico (Cfr. sentenza Corte di giustizia (Grande Camera), *Coman, Hamilton, Asociația Accept c. Inspectoratul General pentru Imigrări, Ministerul Afacerilor Interne*, causa C-673/16. Nello specifico, la causa verteva sulla possibilità del ricorrente di ritornare dal proprio coniuge anche se il matrimonio omosessuale non è previsto dal Paese della nazionalità del ricorrente. La Corte ha riconosciuto il diritto del ricorrente, nonostante il

Paese del soggetto interessato si fosse avvalso della necessità di difendere il proprio ordine pubblico).

La continuità degli orientamenti della Corte di giustizia deriva anche dall'analisi di precedenti giudiziari relativi al bilanciamento dei diritti unionali con gli obblighi di esibizione di documenti di identità che potrebbero cadere in contrasto con il diretto godimento del diritto di libera circolazione nell'Unione europea.

Si cita, a tal proposito, la sentenza *Wijzenbeek*, sulla causa C-378/97, nella quale i giudici hanno riconosciuto che i Paesi membri conservano il diritto di effettuare controlli d'identità alle frontiere interne, obbligando il soggetto interessato ad esibire una carta d'identità o un passaporto validi. La legittimità di tale controllo è maggiormente rilevante se finalizzata ad accertare che la persona interessata sia un cittadino di uno Stato membro, con conseguente diritto di circolare liberamente sul territorio comunitario. Nonostante questa possibilità riconosciuta ai Paesi membri, i giudici europei hanno sottolineato la necessità, da parte degli Stati, di non comminare sanzioni eccessive rispetto alla *ratio* delle norme in materia di controlli.

Infine, la Corte ha richiesto, come garanzia ultima, che le sanzioni applicate dai Governi dei Paesi membri non rappresentino un ostacolo alla libera circolazione delle persone nel territorio unionale.

In riferimento a quest'ultimo aspetto, risultano rilevanti le cause C-412/17 e C-474/17. In queste, che hanno visto coinvolte due aziende di trasporti, la tedesca *Touring Tours und Travel* e la spagnola *Sociedad de transportes*, la Corte di giustizia ha ricordato l'importanza del diritto unionale in riferimento alla garanzia dei diritti fondamentali e ha aggiunto che se la previsione di una sanzione da parte di una legge nazionale di un Paese membro non permette il godimento di un diritto garantito dall'UE, allora questa è illegittima in quanto contraria al diritto unionale.

5. – I precedenti della Corte di giustizia hanno permesso di definire l'ordine pubblico come un principio che, esistente in tutti i Paesi membri, deve essere armonizzato dall'UE attraverso un'unica definizione e la sua applicazione non deve far venir meno il godimento dei diritti fondamentali della persona.

Il punto di vista di uno Stato membro, invece, nella definizione e protezione dell'ordine pubblico, è segnato dalla specificità storico-politica del proprio territorio. Per evidenziare questa differenza, si procederà ad una comparazione sulle differenti modalità di descrizione dell'ordine pubblico in Austria, Francia e Germania, ovvero quei Paesi richiamati nelle sentenze della Corte in commento.

In riferimento all'Austria, l'ordine pubblico è disciplinato, in prima battuta, dall'articolo 10 comma 7 della Costituzione che definisce tale principio una competenza esclusiva dello Stato. La Corte di giustizia austriaca ha definito l'ordine pubblico come l'insieme delle regole non scritte; obbedire a queste significa seguire una condizione indispensabile per la prosperità della convivenza umana (tale definizione è stata riportata nel *Selbständiges einschreiten der Polizei* del 2020).

Inoltre, la Corte di giustizia austriaca ha dichiarato, nella sentenza *Hinweis E.* (1984), 82/10/0178, che per disturbare la quiete pubblica

bisogna aver tenuto un comportamento oggettivamente idoneo a causare fastidio. Inoltre, la valutazione della capacità oggettiva di un comportamento a causare fastidio non deve essere fatta in base alla percezione delle persone particolarmente colpite dal comportamento, ma in riferimento al modo in cui le persone imparziali reagirebbero a tale condotta. Si potrà parlare di fastidio se un atto è suscettibile di evocare in altri la vivida sensazione dell'illecito e del disdicevole.

Concentrandoci, invece, sull'applicazione dell'ordine pubblico come principio che legittima i controlli alle frontiere, il legislatore austriaco ha previsto che il Ministro dell'interno sia autorizzato, per mantenere la pace, l'ordine e la sicurezza pubblica, nell'ambito di accordi intergovernativi, a stabilire con ordinanza che alcune sezioni della frontiera interna possano essere attraversate ai valichi di frontiera per un certo periodo di tempo.

Ed è proprio in riferimento alle frontiere che l'Austria, per difendere l'ordine pubblico e l'integrità territoriale del proprio territorio, ha adottato nel 2016 un decreto di urgenza che permetteva di bloccare i migranti alle frontiere una volta raggiunto il limite massimo delle 37.500 richieste di asilo. L'eccezionalità di una decisione politica di questo genere ha rappresentato, come affermato dal capo dell'UNHCR in Austria, Pinter, la rottura di un tabù in Europa.

Con riferimento alla Francia, la Costituzione del 1958 ha riconosciuto allo Stato una competenza esclusiva in materia di ordine pubblico affermando, *ex* articolo 73, che questo principio non può essere regolato dalle leggi dei Dipartimenti o delle Regioni d'oltremare. Inoltre, la dottrina francese ha anche sottolineato come la Costituzione, regolando i rapporti e gli ambiti di applicazione del diritto nazionale e di quello dell'Unione Europea, tenda a riconoscere, in materia di ordine pubblico, il ruolo principale della legge nazionale (Sul punto P. Deumier e T. Revet, *Ordre public* in D. Alland et S. Rials, *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy et PUF, 2003, p. 1120).

La tradizione legislativa francese ha visto nella Costituzione, fin dalla "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino" del 1789, l'organizzazione dello Stato per la difesa della pace civile e sociale.

In termini di definizione dell'ordine pubblico, il *Conseil d'Etat*, con la sua giurisprudenza, mette in risalto la presenza di un lato materiale in questo principio, visibile nella garanzia del buon ordine, della sicurezza pubblica e della salute, e uno immateriale, che si estende a valori come il rispetto della dignità umana (Cfr. Cfr. B. Stirn, *L'émergence d'un ordre public européen*, Table ronde 2 "L'ordre public: regards croisés du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation").

Relativamente all'applicazione dell'ordine pubblico in materia di difesa delle frontiere nazionali, l'articolo L331-3 del *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* ammette la possibilità di reintrodurre i controlli di frontiera in via temporanea da parte del Governo, su indicazione del Ministero dell'interno.

Infine, la Germania rappresenta una piccola eccezione rispetto a quanto visto per Austria e Francia. Infatti la Costituzione tedesca prevede l'ordine pubblico come una delle competenze residuali dei *Länder*. Nello specifico, nell'articolo 35 prevede che un *Land* possa intervenire con propri

mezzi e uomini se è in grado di ripristinare l'ordine pubblico e, in caso di catastrofe naturale, può richiedere l'ausilio di un altro *Land*.

Relativamente alla definizione di ordine pubblico, la Corte federale tedesca ha descritto questo principio nella risoluzione Brodkorf del 1985, in materia di libertà di riunione, come l'insieme delle norme non scritte. La loro osservanza è un requisito essenziale per la convivenza umana ordinata all'interno di una determinata area, secondo le opinioni sociali ed etiche prevalenti.

Inoltre, come affermato da una parte della dottrina, la difesa della sicurezza e dell'ordine pubblico comportano la protezione dell'ordinamento giuridico scritto, dello Stato e delle sue istituzioni e gli interessi giuridici individuali dei cittadini (L. Alexy, A. Fisahn, S. Hähnchen, T. Mushoff, U. Trepte, *Das Rechtslexikon. Begriffe, Grundlagen, Zusammenhänge*, in JHW Dietz Nachf, september 2019). Il legislatore tedesco ha previsto, attraverso il *Bundesrecht konsolidiert* (Testo unico sui controlli temporanei di frontiera), che sia il Ministro federale dell'interno a decidere sul ripristino temporaneo dei controlli di frontiera, al fine di garantire la pace, l'ordine e la sicurezza.

6. – L'analisi fin qui svolta permette di comprendere quanto siano differenti le ricostruzioni politico-giuridiche dell'ordine pubblico effettuate dagli Stati e dalla Corte.

La sensibilità unionale assume ulteriore rilevanza quando l'ordine pubblico entra in contrasto con quei diritti e quelle libertà garantite anche dall'Unione europea. Nonostante l'importante ruolo dei giudici unionali nel bilanciamento tra i diritti fondamentali e l'ordine pubblico, quest'ultimo manifesta un importante legame nazionale, che gli conferisce una vocazione identitaria. Infatti, tale principio, secondo una parte della dottrina, è la traduzione in termini giuridici del potere, che a sua volta è un insieme di diverse componenti politiche, sociali e morali (Cfr. P. Bernard, *La notion d'ordre public en droit administratif*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962, p. 262).

All'interno della dimensione statale, il mantenimento dell'ordine pubblico ha comportato limitazioni di diritti e libertà per contrastare i disordini interni ad uno Stato e le minacce provenienti dall'esterno. Questo ci fa comprendere la rilevanza costituzionale che investe l'ordine pubblico e la competenza dello Stato (nella maggior parte dei casi esclusiva) nel disciplinare questo principio.

Proprio per queste ragioni, è possibile affermare che l'ordine pubblico si caratterizza per un solido legame con il territorio e la società del Paese al quale fa riferimento. In questo modo, non solo tale principio si adatta alle caratteristiche e ai valori del tessuto sociale che protegge, ma ne assorbe anche la realtà e i mutamenti. Se questo, da una parte, comporta la perdita di una definizione univoca del concetto di ordine pubblico, dall'altra sottolinea, in modo ancor più evidente, il legame col contesto socio-politico e valoriale nonostante la loro evoluzione nel tempo.

Tale profonda e naturale connessione tra il territorio nazionale e il principio di ordine pubblico ha dovuto estendere la propria portata all'intero panorama territoriale e politico dell'Unione europea durante il percorso istituzionale unionale che ha raggiunto il suo apice con il Trattato di Lisbona del 2007.

In quest'ottica, basti pensare a quanto accaduto nella sentenza sulle cause C-368/20 e C-369/20. Se è vero che il ricorrente non dovrà pagare la sanzione che gli è stata comminata dalle autorità austriache, è anche vero che il Governo di Vienna ha potuto giustificare i controlli alle proprie frontiere attraverso una misura legale che, ancor prima di rivelarsi illegittima, non ha rispettato la procedura di valutazione europea. Infatti, tra i considerata della Convenzione di Schengen, il ventitreesimo afferma che il ripristino temporaneo delle frontiere *ex* articoli 25 e 29 deve essere monitorato da parte dell'Unione Europea e, accanto a questa previsione, il regolamento 1053/2013 (che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen) stabilisce, al punto 3, che tale meccanismo è necessario anche per “*mantenere un livello elevato di fiducia fra gli Stati membri che fanno parte dello spazio senza controllo di frontiera alle frontiere interne*”.

Il mancato intervento della Commissione, relativamente alla decisione austriaca di ripristinare i controlli alle frontiere, come si evince dal ragionamento enucleato nella sentenza da parte della Corte di giustizia, non costituisce tanto una mancanza o un vuoto decisionale, quanto, piuttosto, un “non intervento” dettato da una valutazione di opportunità politica. La conferma di questo punto deriverebbe, in modo indiretto, dal fatto che all'evidente illegittimità delle disposizioni austriache sui confini interni, non è seguita alcuna procedura di infrazione ai danni di Vienna.

La decisione austriaca di proseguire con la difesa dei propri confini ha dimostrato un riferimento a quella parte della dottrina che vede nella definizione di ordine pubblico un’*“essenza materiale, connessa alla garanzia della sicurezza e dell'incolumità fisica dei cittadini”* (cfr. G. Corso, *Ordine pubblico* in “*Digesto discipline pubbliche*”, vol. X, 1995, pp. 437 e ss).

In occasione della discussione della causa presso la Grande Camera, alla posizione austriaca si sono aggiunte quelle di altri Paesi che hanno tentato di rivendicare un maggiore peso politico e decisionale in materia da parte del decisore nazionale, sostenendo la causa austriaca. I Governi francese e svedese hanno sostenuto che una nuova minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna può comportare un'applicazione *ex novo* di periodi di chiusura delle frontiere. La Francia ha inoltre ritenuto, al pari dei Governi austriaco e danese, che una nuova valutazione della minaccia precedente dovrebbe anche consentire una nuova applicazione delle disposizioni pertinenti a vincere tali pericoli. Infine, il Governo tedesco ha asserito che gli Stati membri dovrebbero poter derogare a detti periodi ricorrendo direttamente all'articolo 72 TFUE che ammette la presenza di responsabilità incombenti sugli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna, nonostante la presenza del legislatore unionale in tale ambito.

Proprio la risposta dei giudici europei a quest'ultima obiezione fa maggiormente apprezzare il valore dell'ordine pubblico europeo, principio strutturato sulle leggi e sulla loro evoluzione storica, ma non scevro di valutazioni di convenienza politica dettate dall'analisi dei contingenti fenomeni sociali transnazionali che interessano l'Europa. A tal riguardo, la Corte ha fatto riferimento alla sentenza “*WS c. Bundesrepublik Deutschland*” (causa C-505/19) con la quale si è affermato che ai fini dell'interpretazione di una norma europea, si deve tener conto non soltanto del tenore letterale

della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte. A tal proposito, risulta significativo quanto la Corte ha affermato al punto 72 della sentenza, sottolineando la necessità di difendere l'applicazione del Codice frontiere di Schengen in quanto inserito nel quadro generale di uno spazio che intende garantire libertà, sicurezza e giustizia.

In un contesto politico-sociale come quello attuale, nel quale Beck ci ricorda che “*we are destined to live with the ‘others’ in Europe*”, si è riscoperta, da parte degli Stati, la necessità di difendere i propri confini dai continui tentativi di ingresso da parte di soggetti “diversi” rispetto alla maggioranza della popolazione nazionale. Tale tendenza politica, però, non può essere assecondata dall’Unione europea poiché contraria ai suoi principi e leggi che rappresentano ciò che gli Stati membri hanno accettato fin dal momento della loro adesione. Infatti, la Convenzione di Schengen e il Codice delle frontiere sono state scritte con l’intento di ufficializzare e difendere quella che è considerata una grande conquista unionale e uno dei principali pilastri dell’UE, ovvero la libera circolazione delle persone.

Ed è proprio per tale ragione che, come nel caso oggetto della sentenza esaminata, l’Unione europea (qui intesa come organizzazione sovranazionale autonoma), segnata dalla storica volontà di armonizzare il proprio ordinamento con quello dei Paesi membri e di difendere i propri principi fondamentali attraverso il proprio ordine pubblico (sull’identificazione dell’ordine pubblico europeo come difesa dei principi del diritto unionale cfr. O. Feraci, *L’ordine pubblico nel diritto dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2012), si affida all’intervento della Corte di giustizia che, in fase di accertamento della corretta applicazione del diritto unionale, interviene per impedire ad uno Stato membro (in questo caso l’Austria) di anteporre i propri valori nazionali, con i quali poter definire e difendere l’ordine pubblico, a quelli unionali.

La condotta austriaca non rappresenta una novità da parte degli Stati. Infatti, nonostante la crescente integrazione sovranazionale, ciascun Paese tende ad adottare delle scelte politiche che, inevitabilmente, sono collegate alla propria popolazione che, a sua volta, è parte fondamentale di una dimensione spazio-temporale ben definita e distinta dalle altre (Cfr. C. Sbailò, *Sul sentiero della notte. La polis. Introduzione alle imminenti sfide del diritto pubblico*, Pisa, Pacini Giuridica, 2020, p. 57). Però, sebbene questa tendenza nazionale sia diventata più evidente con l’affermarsi di alcuni fenomeni transnazionali (tra i quali, *in primis*, figura l’immigrazione), la Corte di giustizia si è sempre più eretta a baluardo difensivo delle leggi e dei principi europei (si ricorda, a tal proposito la causa C-808/18, *Commissione c. Ungheria*, in materia di accoglienza dei richiedenti asilo) per suggellare la primazia del diritto unionale, anche e soprattutto in un caso, come quello alla base di questa trattazione, dove la Commissione non è intervenuta poiché, nel valutare l’operato del Governo austriaco, ha anteposto una valutazione politica ad una di natura giuridica, data la delicata fase storica continentale e unionale dal punto di vista migratorio che riguarda ciascuno Stato membro.

L’ordine pubblico, come sostenuto da Groppali, risponde ad un insieme di esigenze e di principi politici che trovano una sintesi “*nella considerazione unitaria dell’interesse fondamentale dello Stato*” e, ad oggi,

sempre più, anche dell'Unione Europea. (Cfr. A. Groppali, *Sul concetto di ordine pubblico*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano, vol. I: Filosofia e teoria generale del diritto. Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1940, pp. 79-80).

A tal proposito, il brocardo “*ubi societas, ibi ius*”, contestualizzato nelle dinamiche socio-politiche europee di oggi, potrebbe vedere il proprio significato esteso e in grado di riguardare, contemporaneamente l'Unione europea e gli Stati membri. Questi due attori politici e giuridici rappresentano oramai un'imprescindibile endiadi, anche se dotati di propri ordinamenti giuridici, caratterizzati da principi fondamentali irrinunciabili e altamente identificativi. Nonostante queste peculiarità, l'operazione di armonizzazione legislativa operata, in prima battuta, dai legislatori nazionali ed europeo e costantemente assistita e aggiornata, in seconda istanza, dai giudici unionali, mette in risalto anche le differenti sensibilità e priorità di questi due soggetti. Data tale diversità e l'attuale periodo storico caratterizzato da una pluralità di fenomeni transnazionali, diventa sempre più frequente e apprezzabile il lavoro dei giudici europei che, richiamando la non negoziabilità di taluni principi unionali, non possono sottrarsi dal sottolineare la primazia del diritto europeo anche e soprattutto davanti a particolari e complicate fase storiche e sociali che possono condizionare le strategie e l'operato politico dei Governi nazionali.

Vanni Nicoli

PhD candidate

UNINT – Università degli Studi Internazionali di Roma

nicolivanni@libero.it

