

Il ruolo della giurisprudenza comunitaria nell'integrazione europea.

Sergio M. Carbone

1. Il sistema dell'Unione Europea, ed in particolare quello comunitario, si è inequivocabilmente consolidato in virtù di una pratica applicativa che, nel corso di questi cinquant'anni di vita, ne ha garantito il funzionamento in modo stabile, secondo parametri normativi maturi oltreché nel pieno rispetto, e con garanzia di effettiva tutela, dei diritti degli individui e delle imprese. Tanto che Lord Denning, in un famoso caso, ha definito il Trattato di Roma e l'evoluzione del diritto comunitario come una "incoming tide" che entra negli estuari ed attraverso essi nei fiumi, senza che si possa tornare indietro.

Ed è proprio in virtù di tale circostanza che anche la battuta d'arresto provocata dalla mancata ratifica della Costituzione europea da parte della Francia e dell'Olanda, può non essere considerata un momento di crisi irreversibile della costruzione europea. Quest'ultima, nonostante tale evento, potrà comunque continuare, quanto meno attraverso quelle tecniche evolutive maturate nella storia del diritto comunitario sulla base delle soluzioni adottate in occasione delle varie crisi del più remoto o recente passato, crisi che hanno consentito all'Europa di consolidarsi in un vero e proprio ordinamento giuridico con le caratteristiche di stabilità innanzi indicate, come d'altronde avevano già lucidamente previsto i padri fondatori dell'Europa.

Tale risultato e le sue prospettive di sviluppo sono riconducibili soprattutto al ruolo svolto al riguardo dalla Corte di Giustizia. Tanto che, ancora di recente, in un saggio dedicato appunto al "ruolo del Giudice comunitario nello sviluppo del sistema comunitario" anche l'Avvocato generale Tizzano non ha avuto esitazione ad affermare che "nessun'altra istituzione comunitaria ha svolto, come la Corte di Giustizia, un'azione così incisiva e determinante nel connotare le caratteristiche del sistema comunitario, nell'imprimere una straordinaria accelerazione all'evoluzione di tale sistema e nell'indirizzarla, in modo assolutamente univoco, in direzione del rafforzamento del processo d'integrazione".

È stata, infatti, proprio la giurisprudenza comunitaria a garantire la continuità del processo di integrazione europea che, proprio sul piano giuridico, ha sempre evidenziato segni di costante e particolare vitalità anche nei momenti politici più delicati della storia europea. Ma non soltanto. Essa ha anche contribuito, ancora di recente, soprattutto grazie ad alcune fondamentali sentenze della Corte di Giustizia, a consolidare l'ordinamento comunitario quale reale espressione di una vera e propria comunità, pur dotata di caratteri particolari rispetto alle comunità statali.

2. Invero, alla via giurisprudenziale si deve l'affermazione dei principali *pillars* su cui riposa l'ordinamento comunitario, in virtù dei quali (i) le norme prodotte nel suo ambito, in quanto formulate con caratteristiche idonee a garantirne l'adequata operatività, hanno un "effetto immediato e diretto" nei confronti degli individui e delle imprese a favore dei quali, pertanto, attribuiscono diritti direttamente azionabili; (ii)

l'ordinamento comunitario si giova di una vera e propria "primauté" rispetto agli ordinamenti degli Stati membri. Tali principi, d'altronde, proprio per l'autorevolezza dell'organo giurisdizionale da cui sono stati enunciati e per la completezza delle argomentazioni invocate a loro fondamento, dopo essere stati affermati da parte della Corte di Giustizia, non hanno avuto soverchia difficoltà ad essere accettati dai vari giudici nazionali pur in mancanza di specifiche disposizioni dei Trattati istitutivi delle Comunità Europee che ne affermassero i contenuti.

Grazie all'opera della Corte, quindi, da un lato l'assolutismo della sovranità degli Stati viene limitato dai vincoli e dai principi posti alla base del funzionamento delle Comunità Europee oltreché dagli atti che in tale ambito sono adottati e, dall'altro, i singoli progressivamente acquisiscono una posizione centrale nel sistema comunitario la cui effettività è sempre più stimolata dall'impiego degli specifici meccanismi di tutela giurisdizionale previsti a loro favore.

Tanto che la tutela dei diritti dei singoli che traggono fondamento dal diritto comunitario, e siano violati da parte degli Stati, trova la più significativa espressione nel dovere che la giurisprudenza ha imposto ai vari giudici nazionali di «non applicare» norme statali di cui si constati la contrarietà rispetto all'ordinamento comunitario (anche se il diritto interno vieta al giudice nazionale tale disapplicazione così come qualsiasi altra forma di sospensione dell'efficacia di una norma interna), nonché mediante l'attribuzione ai singoli della legittimazione ad agire in giudizio per ottenere dallo Stato inadempiente il risarcimento del danno subito.

3. La centralità dell'individuo e dei suoi diritti all'interno dell'ordinamento comunitario si è manifestata in modo altrettanto significativo anche con riferimento all'interpretazione delle norme relative all'impiego ed agli effetti del c.d. rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia da parte dei giudici nazionali. E', infatti, opinione comunemente condivisa che tale tipo di procedura, e la giurisprudenza comunitaria che grazie ad essa si è formata, ha svolto un ruolo essenziale nel contribuire (i) all'uniforme e certa applicazione del diritto comunitario negli ordinamenti interni nonché (ii) al mantenimento della legalità comunitaria nonché (iii) alla progressiva evoluzione di tale diritto nonché (iv) alla tutela delle posizioni individuali di cui i singoli interessati affermano la titolarità. Tanto che, da ultimo, in occasione del caso *Köbler* (in causa C-224/01) non si è esitato ad osservare che solo in presenza di una giurisprudenza consolidata della Corte, o di una soluzione normativa che non lascia adito ad alcun ragionevole dubbio, è consentito ai giudici nazionali di evitare il ricorso alla procedura pregiudiziale ora indicata. Pertanto, una decisione contraria alla giurisprudenza della Corte o che da essa si discosti, ignorando l'osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale, è sufficientemente caratterizzata per essere fatta valere, al fine di ottenere la responsabilità dello Stato al quale appartiene l'organo giudicante, anche da parte ed a vantaggio del soggetto privato che a seguito di tale violazione è risultato pregiudicato.

Si sono, così, consolidate pratiche applicative uniformi relativamente all'effettiva portata dei diritti individuali di cui le persone fisiche e giuridiche sono titolari in virtù dei principi alla base delle c.d. libertà comunitarie. E non stupisce neppure che della portata di tali diritti sia stata data un'interpretazione progressivamente più lata, privilegiando scelte interpretative funzionali a garantire la crescente

integrazione dei mercati nazionali in un mercato unico in cui persone, beni e servizi possano liberamente circolare sfruttando le proprie potenzialità.

Per questa via, è emersa l'affermazione del "principio di non discriminazione", in virtù del quale doveva essere riservata la parità di trattamento normativo a tutte le merci ed a tutti i cittadini comunitari.

Peraltro, tale principio è stato progressivamente esteso, già in questa prima fase, sino a consentire di comprendere anche norme indiscriminatamente applicabili a merci nazionali ed a merci comunitarie allorché imponevano misure che non fossero ragionevolmente giustificabili "in funzione del raggiungimento dello scopo perseguito": e cioè, in quanto fossero misure necessarie e proporzionate rispetto alla soddisfazione di effettive e legittime "esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori" (sentenza c.d. *Cassis de Dijon*, causa 120/78). In questa prospettiva, quindi, il principio di non discriminazione viene inteso come comprensivo del mutuo riconoscimento delle "product rules" del Paese di origine delle merci con possibilità, da un lato, da parte degli Stati di consumo di condizionarne l'operatività in presenza delle circostanze ora indicate e, dall'altro, da parte della Corte di operare a quest'ultimo riguardo come "market regulator" attraverso il vaglio di legittimità delle norme nazionali suscettibili di ridurre il commercio comunitario.

4. Tale estensione del principio di non discriminazione nel senso ora indicato, in una seconda fase dell'evoluzione della giurisprudenza comunitaria, viene allargata anche alla libera prestazione dei servizi ed al diritto di stabilimento delle imprese e dei professionisti. E', infatti, in occasione di una serie di decisioni che trovano l'espressione più evoluta nella giurisprudenza nei casi *Kraus* (in causa C-19/92) e *Gebhard* (in causa C-424/97), che la Corte considera "discriminatoria" – e pertanto illegittima – l'applicazione, pur non effettivamente discriminatoria da un punto di vista soggettivo, di misure nazionali suscettibili di rendere la libera prestazione dei servizi o il diritto di stabilimento più difficoltoso, a prescindere dalla circostanza che identico trattamento sia riservato ai corrispondenti servizi nazionali. Queste misure, così, potranno legittimamente estendersi ai prestatori di servizi di origine comunitaria o a soggetti comunitari che intendono stabilirsi in altro Stato membro soltanto se, secondo la formula del già citato caso *Cassis de Dijon*, risultano giustificabili sulla base di esigenze imperative di interesse generale e proporzionali rispetto allo scopo perseguito.

Ma non soltanto. Infatti, in una recente sentenza (nel caso *Caixa Bank* in causa C-442/02), si è affermata l'incompatibilità con il principio in esame delle regole nazionali che disciplinano "le modalità" di esercizio di una determinata attività economica (con conseguente necessità di disapplicarle nei confronti di un operatore che vuole entrare in un mercato nazionale) anche allorché esse rendono soltanto più difficile l'accesso di tali servizi nel mercato di uno Stato membro senza una ragione riconducibile a motivi di interesse pubblico e, comunque, con effetti sproporzionati rispetto a quanto necessario per il suo raggiungimento. Quindi, è sufficiente la sola riduzione del margine di convenienza dell'esercizio di un'attività economica su un determinato mercato a dimostrare la illegittimità, sotto il profilo in esame, di una

qualsiasi norma o misura relativa alla disciplina nazionale di attività economiche non salariate.

Si tratta, quindi, di una significativa evoluzione giurisprudenziale, condotta dalla Corte di Giustizia, con riferimento al principio di non discriminazione ed alle libertà comunitarie, tutta rivolta a tutelare la centralità dell'individuo nel sistema comunitario e le libertà che a suo favore da tale sistema derivano, con il rischio di attribuire ad essa una portata tale da poter essere invocata con effetti eccessivamente invasivi del "permanere di una competenza generale degli Stati membri a disciplinare le attività economiche" (secondo le esatte osservazioni dell'Avvocato generale Tizzano nel precitato caso *Caixa Bank*).

5. Nessuno stupore, quindi, sulla scorta di tale indirizzo interpretativo, se è stata offerta anche un'interpretazione estensiva del diritto di ogni cittadino dell'Unione "di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri" ed una corrispondente interpretazione restrittiva dei "limiti e delle condizioni" all'esercizio di tale libertà che possono essere previsti dagli ordinamenti nazionali. Al riguardo, infatti, non solo si è affermato (nel recente caso *Chen*, in causa C-200/02) che il diritto in questione, avendo un contenuto chiaro, preciso ed esaustivo, opera e può essere applicato direttamente nei vari ordinamenti nazionali senza alcuna ulteriore integrazione normativa a favore di tutti i cittadini degli Stati comunitari, a prescindere dalle ragioni di acquisto della loro cittadinanza. Si è affermato anche che eventuali legittime limitazioni all'esercizio di tale diritto, quali ad esempio la dimostrazione della disponibilità di risorse sufficienti a garantire che la loro presenza non rappresenti un onere per l'assistenza sociale dello Stato di soggiorno, devono essere interpretate in senso restrittivo escludendo, così, che il limite ora indicato possa comportare la dimostrazione della provenienza personale delle risorse al riguardo documentate. Ma, soprattutto, si è affermato che tale diritto di soggiorno si estende a favore degli ascendenti, non solo allorché sono a carico del cittadino titolare del diritto di soggiorno, ma anche allorché quest'ultimo sia a carico degli ascendenti (come appunto si verificava nel caso deciso dalla Corte).

6. Si tratta, quindi, della conferma di una precisa tendenza rivolta a promuovere la tutela dei soggetti privati, confermandone la centralità rispetto al funzionamento del sistema comunitario, secondo criteri da alcuni ritenuti addirittura lesivi degli equilibri previsti dal Trattato tra competenze comunitarie e competenze statali nella disciplina dell'attività economica. Tra queste, la recente sentenza nel caso *C.I.F.* (in causa C-198/01) in occasione del quale, come è noto, gli artt. 81 e 82 CE, che riguardano esclusivamente la condotta delle imprese, sono stati utilizzati anche nei confronti degli Stati come limite alla loro potestà normativa e amministrativa. Infatti, l'art. 10 CE, che obbliga gli Stati ad "assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti" dal Trattato e ad "astenersi da qualsiasi misura" che rischi di comprometterne gli scopi, è stato interpretato ed applicato in modo estensivo sino ad obbligare gli Stati a non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, "idonei ad eliminare l'effetto utile delle regole della concorrenza applicabili alle imprese".

La scelta interpretativa ora indicata è stata, infatti, giustificata dalla necessità di garantire "l'effetto utile delle norme comunitarie" in materia di concorrenza che

altrimenti potrebbe risultare affievolito. Tanto che, per escludere tale possibile “affievolimento”, si precisa che le autorità competenti devono anche “disapplicare” direttamente ogni norma o disposizione nazionale che possa attenuare l'accennato effetto utile, tenendo conto che “il trattato CE prevede espressamente che l'azione degli Stati membri, nell'ambito della loro politica economica, debba rispettare il principio di un'economia di mercato e in libera concorrenza”. Ogni norma nazionale che possa essere considerata contraria a (o anche semplicemente non coerente con) questo principio, che assurge al rango costituzionale del sistema comunitario e degli Stati membri, si trova, quindi, esposta al rischio di disapplicazione da parte di autorità giudiziarie ed amministrative, al fine di garantire la massima protezione e la tutela diretta degli interessi privati lesi da comportamenti di imprese che trovano il loro fondamento nell'adempimento di un obbligo previsto da una legge. Si conferma, così, con particolare intensità, il primato del diritto comunitario, ma, soprattutto, si attribuisce ai giudici ordinari degli Stati membri il ruolo di giudice del diritto comunitario con poteri diretti di disapplicazione della legge nazionale che violi i principi innanzi enunciati, senza precisare la rilevanza che al riguardo possono avere concorrenti e conflittuali principi costituzionali dell'ordinamento del foro.

7. Peraltro, anche l'esigenza di rispettare le competenze degli Stati membri, anche se limitative di una libertà fondamentale garantita dal Trattato, ed in particolare della libera prestazione dei servizi, sono state attentamente prese in considerazione allorché il rispetto di tale esigenza si è rivelata maggiormente idonea alla tutela dell'individuo, come dimostra il recente caso *Omega* (in causa C-36/02). Si trattava di verificare se, con riferimento alla “tutela della dignità umana” che è valore previsto e direttamente assicurato anche dall'ordinamento comunitario, esisteva un residuo potere discrezionale a favore delle competenti autorità nazionali idoneo ad operare anche in deroga alla libera prestazione dei servizi. E nel dirimere la controversia in questione, non solo si è riconosciuta l'esistenza di tale residuo potere, ma si è altresì osservato che quanto considerato conforme all'“ordine pubblico a proposito della dignità umana” in uno Stato può legittimamente non esserlo in altro Stato. Al riguardo, infatti, si è precisato, da un lato, che pur nell'ambito del comune obiettivo di tutelare la dignità umana, essa può essere perseguita dagli Stati secondo parametri propri e, dall'altro, che tale differente tutela può legittimamente essere invocata quale limite alla libera prestazione dei servizi. Si conferma, pertanto, che le differenze di disciplina delle situazioni giuridiche che gravitano in ambito comunitario non devono considerarsi un disvalore nel funzionamento del sistema comunitario, ma anzi ne costituiscono una caratteristica con significative potenzialità positive all'interno di valori e principi comuni.

8. Si può, quindi, affermare che, come accennato all'inizio, la giurisprudenza comunitaria ha operato in maniera incisiva e determinante nella costruzione del sistema giuridico comunitario, da un lato, garantendo ad esso una sicura continuità nei momenti delle crisi istituzionali che ne hanno caratterizzato l'evoluzione e, dall'altro, esaltando l'ambito di operatività e l'estensione dei principi che sono alla base dell'integrazione tra Stati membri, in una prospettiva che ha mantenuto al centro dell'ordinamento

comunitario il progressivo ampliamento della tutela dei diritti degli individui garantiti da tale sistema.

Ciò posto, e prima di concludere, non si può certo fare a meno di citare settori altrettanto vitali per un equilibrato sviluppo del sistema comunitario. Tra questi, si segnala la mancanza di un'effettiva politica estera comune, nonostante gli sforzi compiuti dalla giurisprudenza comunitaria per legittimare un'esclusiva competenza comunitaria nei confronti dei Paesi terzi in settori strategici quali, ad esempio, quello relativo ai trasporti. In realtà, su questioni come la presenza europea in Iraq od i piani militari americani di installare un sistema missilistico europeo in Polonia, oppure la disciplina del segnalamento proveniente da satelliti e sul relativo impiego, il sistema comunitario stenta ad evolvere con risultati significativi quali quelli indicati nei paragrafi precedenti. Né si può pensare che il contributo al riguardo da parte della giurisprudenza comunitaria possa essere assimilabile a quanto è stato fatto a proposito della tutela e del rispetto delle libertà e dei diritti individuali. A questo proposito, è oltremodo evidente che dalla situazione di *impasse* non potrà uscirsi semplicemente riproponendo il Trattato costituzionale nella stessa formulazione che ne ha già determinato la bocciatura e che, pertanto, occorrerà adottare – tra le varie opzioni prospettate da studiosi ed esperti – quella che, più delle altre, appaia in grado di addivenire ad un compromesso generalmente accettabile, che salvi, perlomeno, l'essenziale dei contenuti del Trattato costituzionale.

Resta, comunque, la speranza che tanto l'*acquis communautaire* consolidato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, quanto il suo metodo operativo ed il suo ruolo siano mantenuti ed estesi anche alla tutela di altri valori che stanno alla base della Costituzione materiale europea. Ritengo, infatti, che l'"effettiva cittadinanza dell'Unione" non debba limitarsi ad impedire l'applicazione di norme che limitano od escludono il diritto dei cittadini comunitari "di far uso delle loro libertà di circolare, o di far circolare servizi, prodotti o capitali nonché della loro libertà di soggiornare o di stabilire la sede delle loro attività nel territorio della Comunità". In quest'ottica, appare emblematica l'affermazione conclusiva della Dichiarazione solenne adottata dal Consiglio europeo di Berlino il 25 marzo 2007, secondo cui «[c]on l'unificazione europea si è realizzato un sogno delle generazioni che ci hanno preceduto. La nostra storia ci ammonisce a difendere questo patrimonio per le generazioni future. Dobbiamo a tal fine continuare a rinnovare tempestivamente l'impostazione politica dell'Europa. È in questo spirito che oggi, a 50 anni dalla firma dei trattati di Roma, siamo uniti nell'obiettivo di dare all'Unione europea, entro le elezioni del Parlamento europeo del 2009, una base comune rinnovata».