

DAVIDE LAMPARELLA

Il dialogo tra le giurisdizioni superiori italiane e la Corte di giustizia europea



Prefazione di
ERMINIA MAZZONI



Edizioni Scientifiche Italiane

DAVIDE LAMPARELLA

Il dialogo tra le giurisdizioni
superiori italiane
e la Corte di giustizia europea

Prefazione di

ERMINIA MAZZONI



Edizioni Scientifiche Italiane

LAMPARELLA, Davide
Il dialogo tra le giurisdizioni superiori italiane e la Corte di giustizia europea
Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2014
pp. IV+104; 24 cm
ISBN 978-88-495-2841-1

© 2014 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.
80121 Napoli, via Chiatamone 7
00185 Roma, via dei Taurini 27

Internet: www.edizioniesi.it
E-mail: info@edizioniesi.it

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

PREFAZIONE

Che cosa è che definisce una comunità e ne determina il grado di civiltà?!

Le regole comuni, la uniforme applicazione delle stesse, il loro rispetto e la capacità di amministrare la giustizia.

La scelta di costituire un organismo sovranazionale e di concentrare su di esso la interpretazione del diritto dell'Unione e il controllo sulla sua applicazione ha avuto, sin dall'inizio, un valore eminentemente politico.

La Corte di giustizia nasce già con il Trattato di Parigi istitutivo della CECA (1951) con la funzione di garante della uniforme interpretazione ed applicazione del diritto comunitario a tutti gli Stati membri. L'istituzione acquisisce sempre più peso lungo il percorso che da Parigi, passando per Roma, Maastricht e Amsterdam, arriva a Lisbona. Esso diventa l'unico organo giurisdizionale dell'UE con il compito di assicurare «il rispetto del diritto nella interpretazione e nella applicazione dei Trattati».

Le sentenze della CGUE hanno, infatti, valenza generale e fanno giurisprudenza; le questioni già decise valgono su tutto il territorio dell'Unione.

Il prezioso lavoro di ricerca svolto nelle pagine che seguono ha il pregio di introdurre nell'analisi scientifica delle norme e dei procedimenti una riflessione in merito all'impatto sul processo di integrazione europea della giurisprudenza della Corte.

L'attenzione a porre l'accento sul ruolo determinante dei giudici nella osmosi dei sistemi-paese, riuniti nel complesso meccanismo delle istituzioni europee, non fa perdere di vista all'autore l'obiettivo principe dello studio analitico dello strumento del rinvio pregiudiziale, disciplinato dall'art. 267 del TFUE.

Le tre parti in cui si sviluppa il testo approfondiscono correttamente l'istituto del rinvio partendo dalla sua definizione normativa per arrivare alla matura lettura di oggi, che nasce dal compendio della produzione giurisprudenziale nazionale ed europea.

Dallo studio comparativo sui comportamenti dei giudici di ultima istanza dei diversi Stati membri si ricava la evoluzione del dialogo interistituzionale, nel corso di oltre 60 anni di storia europea, e si evidenziano i primi spunti di quella contaminazione virtuosa tra ordinamenti diversi, dalla quale prende forma il diritto comune.

Se si considera la peculiarità della funzione consultiva pregiudiziale, che obbliga i giudici nazionali di ultima istanza a operare il rinvio alla CGUE in caso di dubbio sulla interpretazione di un atto di legislazione europea, sia esso direttamente o indirettamente applicabile, si intuisce l'attenzione dei «costituenti» europei verso la creazione di una comunità di diritto quale presupposto imprescindibile per la costruzione di una unione di popoli.

Evitare interpretazioni e, soprattutto, applicazioni diverse della stessa norma europea per ciascuno Stato consente il necessario equilibrio nel governo dei rapporti tra i cittadini, prevenendo il rischio di diversificare il patrimonio di diritti e doveri connesso alla attribuzione della cittadinanza europea, che demolirebbe il principio della universalità della stessa.

L'iniziale atteggiamento riottoso dell'Italia come di altri paesi si esprimeva attraverso una interpretazione restrittiva delle norme regolatrici dei rapporti con il giudice comunitario, con una visione fortemente difensiva fondata sulla negazione del carattere giurisdizionale dell'attività della Corte Costituzionale e delle altre Magistrature superiori.

Il primo passo verso il dialogo è stato realizzato dalla Corte di Giustizia Europea, che si è aperta a una lettura meno rigida dei requisiti per la definizione di organo giurisdizionale, senza con questo invadere il perimetro degli ordinamenti nazionali e valicare il confine della sovranità statale.

La successiva rivisitazione delle proprie posizioni da parte del nostro giudice delle leggi, per quanto comprensibilmente inevitabile, non è stata priva di un laborioso e autonomo sforzo interpretativo, come si coglie nella seconda parte della pubblicazione.

Questo ha consentito di sgomberare il campo da ingiustificati timori, assegnando a ciascuno un compito essenziale nella formazione del diritto comune: il giudice nazionale chiamato, nella sua autonomia e indipendenza, a valutare la fondatezza rispetto al caso concreto del dubbio sulla interpretazione o sulla validità degli atti europei; il giudice comunitario tenuto, in quanto organo unico di giurisdizione europea, a dettare il principio ma non a decidere del caso concreto.

Il grado di consapevolezza del protagonismo necessario di ognuno ha consentito di dar vita a un apprezzabile livello di cooperazione, che si percepisce anche in una più adeguata tutela dei singoli.

Lo studio è importante perché fa comprendere in maniera chiara quanto il processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali sia frutto del combinato disposto di leggi e giurisprudenza e ancora quanto sia decisiva la strategia della creazione di uno spazio comune europeo di libertà, sicurezza e giustizia, come delineata nel Programma di Stoccolma, per far maturare la piena consapevolezza del significato di Unione.

On. ERMINIA MAZZONI
Europarlamentare uscente

INTRODUZIONE

Il processo di integrazione europea si è storicamente fondato sulla originaria volontà di creare «un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini»¹. A tale esperienza giuridica è stata ricondotta l'espressione di «Comunità di diritto»², nel senso che né gli Stati membri, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base, costituita, oltre che dai Trattati comunitari³, dalla CEDU⁴ e dalla Carta di Nizza⁵.

L'Unione Europea dispone, quindi, di un sistema coerente di protezione giuridica imperniato sulla Corte di giustizia e inteso ad assicurare l'integrità del diritto europeo nonché la tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei singoli. Questa esigenza primaria è assicurata soprattutto a mezzo del rinvio pregiudiziale, competenza fondamentale dei giudici di Lussemburgo che consente di garantire l'uniforme interpretazione del diritto europeo. Ogniquale, infatti, che i giudici nazionali⁶ si trovassero dinanzi ad incertezze sul significato o sulla portata di una norma europea da applicare, ne potrebbero dare un'interpretazione autonoma, cosicché si è reso necessario affidare ad un unico giudice, quello europeo, il compito di fornire i

¹ Corte giust., 5 febbraio 1963, c. 26/62, *Van Gend en Loos*; 15 luglio 1964, c. 6/64, *Costa c. Enel*.

² Corte giust., 23 aprile 1986, c. 294/83, *Les Verts c. Parlamento*.

³ I trattati che hanno istituito le Comunità europee e gli atti successivi che ne hanno operato una modifica o li hanno completati (l'Atto unico europeo, il Trattato di Maastricht, il Trattato di Amsterdam e, da ultimo, il Trattato di Lisbona).

⁴ Il Trattato di Lisbona stabilisce che l'Unione Europea aderisce alla CEDU.

⁵ Il Trattato di Lisbona conferisce alla Carta dei diritti fondamentali, approvata a Nizza nel 2000, il medesimo valore giuridico dei trattati.

⁶ I giudici nazionali svolgono una funzione di giudice europeo, essendo tenuti all'applicazione concreta della gran parte delle norme europee.

criteri per un'uniforme interpretazione ed una corretta applicazione del diritto dell'Unione, evitando difformità⁷. Il meccanismo del rinvio pregiudiziale ha contribuito enormemente all'espansione e all'affermazione del diritto europeo, rientrando in un'ottica di sistematica cooperazione giudiziaria tra l'ordinamento sovranazionale e i singoli ordinamenti degli Stati membri⁸.

⁷ Corte giust., 4 giugno 2002, c. 99/00, *Lyckeskog*, nonché F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità Europee*, Giuffrè, Milano 1970, p. 141 s.

⁸ R.A. CICHOWSKI, *Women's Rights, the European Court, and Supranational Constitutionalism*, in *Law & Society Review*, 2004, vol. 38, n. 3, p. 490, sostiene che «this procedure links domestic and international legal orders through an ongoing dialogue between national judges and the ECJ [...] it was primarily through this case law that the Court began to develop and construct its expansive constitutional doctrine. Through the constitutional doctrines of supremacy and direct effect, the Court's rulings expanded supranational governance not only by strengthening the Court's own authority, but also by empowering national judges and stimulating national legal action by individuals and groups». In particolare, J. TALLBERG, *Paths to compliance: Enforcement, Management and the European Union*, in *Int. Organization*, 2002, vol. 56, n. 3, p. 620 ss., argomenta che «the ECJ turned the preliminary ruling system from a mechanism that allowed individuals to challenge EC law in national courts into a means for challenging national law and securing EC law in national courts. [...] National courts thus became the linchpins of the European legal system and entered into a symbiotic relationship with the ECJ. [...] The ECJ converted the preliminary ruling procedure into a decentralized instrument for enforcing EC law, transformed individuals and national courts into tools of supervision, and equipped these domestic actors with effective legal remedies». Ad avviso di A.G. TOTTH, *The Individual and European Law*, in *Int. Comp. L. Q.*, 1975, vol. 24, n. 4, pp. 699-700, «the system of preliminary rulings [...] has come to be regarded as the 'central remedy' available to individuals. [...] the whole concept and function of preliminary rulings have undergone a fundamental change [...]. The original objective of the Treaty has been to create a system of cooperation between national courts and the European Court whereby the uniformity and coherence of Community law may be preserved [...]. This framework has [...] also proved to be a valuable additional remedy available to individuals at national level». M.A. SANDULLI, nella Relazione al Convegno su «La Codificazione del processo amministrativo nel terzo millennio», tenutosi in Roma, 20 maggio 2008, Palazzo Spada, in www.giustizia-amministrativa.it, riconosce che l'odierno contesto istituzionale «non consente più di concepire gli ordinamenti dei singoli Stati membri come monadi isolate ed autonome dalle scelte comuni dell'Unione». A. POZZI, *Ricorso straordinario al Capo dello Stato e principi costituzionali*, consultabile su www.giustizia-amministrativa.it, asserisce che «l'istituzione della Comunità [...] ha creato un sistema di collegamenti non solo verticali tra singolo Stato e Comunità, ma anche orizzontale tra i vari Stati, per l'elaborazione di principi e regole comuni, per la cui identificazione un ruolo fondamentale ha giocato la Corte europea, quale centro e momento di sintesi conoscitiva,