

## INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Centralità del ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea nella costruzione dell'ordinamento giuridico europeo. – 2. Criteri interpretativi utilizzati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella costruzione dell'ordinamento giuridico europeo. – 3. Ruolo della volontà delle “parti” nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea. – 4. Piano dell'indagine.

### *1. Centralità del ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea nella costruzione dell'ordinamento giuridico europeo*

La Corte di giustizia dell'Unione europea è l'istituzione che, sin dagli albori dell'Unione europea, ha maggiormente contribuito a trasformare quella che sembrava essere un'organizzazione internazionale come molte altre affermatesi a partire dall'immediato secondo dopoguerra in un ordinamento con delle regole proprie e delle caratteristiche tali da renderla un *unicum* nel panorama del diritto internazionale, grazie al suo elevato grado di integrazione<sup>1</sup>.

Il visionario progetto iniziale di una Comunità economica del carbone e dell'acciaio, pensata come una «fusione delle produzioni di carbone e di acciaio [che avrebbe assicurato] subito la costituzione di basi

---

<sup>1</sup> V. A. TIZZANO, *Qualche riflessione sul contributo della Corte di giustizia allo sviluppo del sistema comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, p. 142, il quale ha evidenziato che il processo di integrazione europea è stato ottenuto, più che per mezzo dei patti sottoscritti dagli Stati membri, attraverso la prassi delle istituzioni europee e che, riguardo a queste, «nessun'altra istituzione [ha] svolto, come la Corte, un'azione così determinante nel connotare le caratteristiche del sistema giuridico comunitario, nell'imprimere una straordinaria accelerazione all'evoluzione di tale sistema e nell'indirizzarla, in modo assolutamente univoco, in direzione del rafforzamento del processo di integrazione».

comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e [che avrebbe cambiato] il destino di queste regioni»<sup>2</sup>, ha costituito il primo passo di un processo di integrazione che, lungi dall'essere terminato, è stato realizzato anche, e soprattutto, per mezzo della coraggiosa opera interpretativa della Corte, nonostante essa sia stata, a volte, duramente criticata perché considerata eccessivamente audace<sup>3</sup>, tanto da far gridare qualcuno, addirittura, a un «colpo di stato giuridico»<sup>4</sup>. Così, è stato affermato che «[t]he history of the Court of Justice of the European Union is the narrative of the founding and, later, the transformation of a new court in its own right in post-war Europe. It is the history of what became a unique institution inspired by great visions in a specific atmosphere»<sup>5</sup>.

La centralità del ruolo della Corte nel sistema giuridico europeo è dovuta alla scelta degli Stati membri di attribuire in via esclusiva a un'istituzione dell'allora Comunità il compito di interpretare il diritto europeo, al fine ultimo di garantirne l'uniforme applicazione nell'intera area comunitaria. Ciò in quanto «[l]a specifica natura della Comunità, [...] in particolare lo scopo principale dell'integrazione tra i Paesi membri attraverso la realizzazione di un'area di libera circolazione delle merci e dei fattori di produzione, con una incidenza sulla posizione giuridica non solo degli Stati membri ma anche dei singoli, non consentiva un sistema di norme che ricevesse una interpretazione e con essa un'applicazione di-

---

<sup>2</sup> Dichiarazione del Ministro degli esteri francese Robert Schuman del 9 maggio 1950, pronunciata a Parigi, al Salon de l'Horloge du Quai d'Orsay, disponibile online sul sito europa.eu.

<sup>3</sup> V., tra gli altri, H. RASMUSSEN, *On Law and Policy in the European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Policy-Making*, Dordrecht, 1986; M. CAPPELLETTI, *Is the European Court of Justice "Running Wild"?*, in *European Law Review*, 1987, p. 4 ss.; A.G. TOTH, *On Law and Policy in the European Court of Justice*, in *Yearbook of European Law*, 1987, p. 411 ss.; J.H.H. WEILER, *The Court of Justice On Trial*, in *Common Market Law Review*, 1987, p. 555 ss.

<sup>4</sup> A. SWEET STONE, *The Juridical Coup d'Etat and the Problem of Authority*, in *German Law Review*, 2007, p. 916 ss.

<sup>5</sup> D. TAMM, *The History of the Court of Justice of the European Union since Its Origin*, in A. ROSAS, E. LEVITS, Y. BOT (eds), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, The Hague, 2013, p. 9.

versa nei Paesi membri, al di là di una fisiologica e solo temporanea difficoltà»<sup>6</sup>.

Peraltro, curiosamente, l'idea di dare vita a una corte permanente, piuttosto che a un tribunale arbitrale *ad hoc*, fu accettata non senza esitazioni. Nel 1950, quando iniziarono i dibattiti attorno al documento di lavoro del 24 giugno, predisposto da Jean Monnet come bozza per una più celere negoziazione, l'idea della creazione di una corte permanente era ben lungi dall'essere largamente condivisa. Soltanto a seguito di complessi negoziati fu infatti possibile abbandonare la proposta francese in favore di un tribunale arbitrale *ad hoc* e, nel *memorandum* del 10 agosto dello stesso anno, si raggiunse l'intesa in merito all'istituzione di una corte permanente<sup>7</sup>.

Oggi, a distanza di sessant'anni dall'inizio della sua attività, la Corte di giustizia dell'Unione europea si presenta come «un organo giurisdizionale che, per la funzione che svolge e per gli aspetti peculiari che presenta, si caratterizza in termini assolutamente originali rispetto a tutti gli altri tribunali internazionali che lo hanno preceduto o che con esso coesistono. Per la prima volta infatti, in un ente internazionale, viene assicurato l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte di un organo *ad hoc*, che afferma, in termini esclusivi e non occasionali, la propria giurisdizione obbligatoria su tutte le questioni rilevanti per la vita dell'ente medesimo e che [...] presenta tutte le caratteristiche di struttura e di funzionamento di un vero e proprio organo giurisdizionale»<sup>8</sup>.

La Corte rappresenta un organo giurisdizionale unico nel suo genere anche per la garanzia che assicura all'uniformità e alla piena attuazione del diritto europeo e, attraverso ciò, al funzionamento e allo sviluppo dell'ordinamento dell'Unione europea. Tanto che è per mezzo delle due

---

<sup>6</sup> G. TESAURO, *Alcune riflessioni sul ruolo della Corte di giustizia nell'evoluzione dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, p. 486.

<sup>7</sup> Sul processo di creazione della Corte si rinvia, in particolare, a A. BOERGER-DE SMEDT, *La Cour de Justice dans les négociations du Traité de Paris instituant la CECA*, in *Journal of European Integration History*, 2008, p. 7 ss.; ID., *Negotiating the Foundations of European Law, 1950–57: The Legal History of the Treaties of Paris and Rome*, in *Contemporary European History*, 2012, p. 339 ss.; M. RASMUSSEN, *The Origins of a Legal Revolution: The Early History of the European Court of Justice*, in *Journal of European Integration History*, 2008, p. 77 ss.

<sup>8</sup> A. TIZZANO, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, cit., p. 2.

principali dottrine da essa elaborate – quella dell'effetto diretto e quella del primato – che si è venuto consolidando quell'«ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, se pure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma pure i loro cittadini»<sup>9</sup>, con cui si identifica oggi l'Unione.

## 2. Criteri interpretativi utilizzati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella costruzione dell'ordinamento giuridico europeo

A fronte dell'importante ruolo svolto dall'attività interpretativa della Corte nello sviluppo del sistema giuridico europeo, in realtà sono pochi gli studi monografici dedicati ai metodi di interpretazione e alle tecniche di ragionamento (c.d. *legal reasoning*) apparsi nei primi decenni di vita della Corte<sup>10</sup>. E sebbene non manchino importanti contributi volti a far luce sull'argomento<sup>11</sup>, anche più di recente non sono molte le opere volte

---

<sup>9</sup> Corte di giustizia, sentenza del 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos c. Administratie der Belastingen (Van Gend en Loos)*, p. 23.

<sup>10</sup> Ci si riferisce ai “classici” in materia: R. ORMAND, *L'interprétation des traités européens selon leur “effet utile”*, Paris, 1975; A. BREDIMAS, *Methods of Interpretation and Community Law*, Amsterdam, New York, Oxford, 1978; J. BENOÏT, *The Legal Reasoning of the European Court of Justice*, Oxford, 1993.

<sup>11</sup> V. in particolare R. MONACO, *I principi di interpretazione seguiti dalla Corte di giustizia delle Comunità Europee*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 1963, p. 3 ss.; ID., *L'interpretazione delle norme comunitarie*, in E. PENNACCHINI, R. MONACO, L. FERRARI BRAVO (a cura di), *Manuale di diritto comunitario*, vol. I, Torino, 1983-1984, p. 79 ss.; R.-M. CHEVALLIER, *Methods and Reasoning of the European Court in Its Interpretation of Community Law*, in *Common Market Law Review*, 1965, p. 21 ss.; P. PESCATORE, *Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice*, in *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, vol. II, Bruxelles, 1972, p. 325 ss.; C. GULMANN, *Methods of Interpretation of the European Court of Justice*, in *Scandinavian Studies in Law*, 1980, p. 189 ss.; H. GAUDIN, *Les principes d'interprétation de la Cour de justice des Communautés européennes et la subsidiarité*, in *Revue des Affaires Européennes*, 1998, p. 10 ss.; N. FENNELLY, *Legal Interpretation at the European Court of Justice*, in *Fordham International Law Journal*, 1997, p. 656 ss.; T. KOOPMANS, *The Theory of Interpretation and the Court of Justice*, in D. O'KEEFE (ed.), *Judicial Review in European Union Law. Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, The Hague, 2000, p. 45 ss.

a indagare le metodologie interpretative utilizzate nell'ambito del diritto dell'Unione europea<sup>12</sup>.

D'altra parte, almeno in una fase iniziale, si sarebbe potuto pensare che, per le sue origini, anche l'interpretazione di questo diritto dovesse essere guidata dalle norme di diritto internazionale generale in materia e, in particolare, dalla regola secondo la quale i trattati internazionali vanno interpretati in senso letterale, in ossequio al principio che le limitazioni di sovranità degli Stati non si presumono<sup>13</sup>.

Fatto sta però che, nonostante l'assenza di indicazioni espresse nei Trattati europei riguardo ai criteri ermeneutici che l'interprete avrebbe dovuto applicare (o, forse, proprio grazie a tale assenza), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha sviluppato sin dall'inizio della sua attività delle tecniche interpretative proprie e più strettamente funzionali alla realizzazione di quel progetto in continuo divenire che è il processo di integrazione europea. È osservazione largamente condivisa, infatti, che il percorso di progressivo rafforzamento dell'integrazione tra gli Stati membri, nonché di ampliamento delle competenze dell'Unione europea, sia stato favorito dalla Corte per mezzo, principalmente, del ricorso a criteri come quello c.d. sistematico e quello c.d. teleologico<sup>14</sup>, frequentemente in combinazione tra loro<sup>15</sup>, probabilmente perché, come osservato da parte della dottrina,

---

<sup>12</sup> V. in particolare, tra le opere monografiche, A. ARNULL, *The European Union and Its Court of Justice*, Oxford, 2006; G. BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, Oxford, 2012; G. CONWAY, *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice*, New York, 2012.

<sup>13</sup> V. A. BOERGER-DE SMEDT, *Negotiating the Foundations of European Law*, cit., p. 339, secondo la quale dalle posizioni espresse nei primi casi degli anni Sessanta emergerebbe come gli Stati membri si aspettassero che la Corte di giustizia interpretasse i Trattati di Roma in senso letterale, facendo un uso estensivo del concetto di sovranità nazionale in tutti quei casi in cui il testo della disposizione da interpretare avesse presentato ambiguità.

<sup>14</sup> Nella vasta letteratura in merito, v. già P. PESCATORE, *Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice*, cit.

<sup>15</sup> V. H. KUTSCHER, *Alcune tesi sui metodi d'interpretazione del diritto comunitario dal punto di vista d'un giudice*, in *Convegno di studio per magistrati e professori universitari*, Lussemburgo, 27-28 settembre 1976, p. I-40, secondo il quale è «incontestabile il fatto che i vari argomenti si mescolano l'uno con l'altro», in quanto «[i]l "sistema" che sta alla base di singole materie [...] deve essere esaminato alla luce degli sco-

«dal loro concorso [poteva] nascere la valutazione più appropriata al caso di specie»<sup>16</sup>.

Si tratta di criteri interpretativi non esclusivi dell'ordinamento europeo, in quanto in larga parte corrispondenti a quelli elaborati e impiegati nell'ambito degli ordinamenti giuridici nazionali<sup>17</sup>, nonché del diritto internazionale<sup>18</sup>. Nondimeno, il ricorso ad essi in relazione all'ordinamento dell'Unione europea ha riflesso le peculiarità che contraddistinguono e differenziano profondamente questo dagli altri ordinamenti giuridici.

Il criterio sistematico presuppone che una disposizione non sia interpretata isolatamente, ma che il suo significato debba essere tratto alla luce del contesto nel quale si inserisce. In tal modo si concilia il senso ordinario da attribuire ai termini di una disposizione con il più ampio contesto nel quale essa si colloca, così che «contextual-harmonisation arguments may either confirm standard ordinary or standard technical meaning or support a contrary special meaning of the words in issue»<sup>19</sup>.

Il “contesto” può avere diverse accezioni, potendo essere inteso in senso più o meno ampio. Ci si può riferire, a seconda dei casi, all'intero

---

pi che il trattato si propone di raggiungere. L'interpretazione sistematica e quella teleologica sono perciò necessariamente intrecciate». Sulla stretta connessione tra i due criteri v. anche J. BENGOTXEA, *op. cit.*, p. 250; A. ARNULL, *The European Union and Its Court of Justice*, cit., p. 612; M. POIARES MADURO, *Interpreting European Law: Judicial Adjudication in the Context of Constitutional Pluralism*, in *European Journal of Legal Studies*, 2007, p. 140; G. BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, cit., p. 289.

<sup>16</sup> R. MONACO, *L'interpretazione delle norme comunitarie*, cit., p. 87.

<sup>17</sup> V. G. ITZCOVICH, *The Interpretation of Community Law by the European Court of Justice*, in *German Law Journal*, 2009, p. 538: «It would be surprising if this were not the case, since the judges of the ECJ are trained within the national legal systems and the judgments of the Court are generally expected to be implemented by the national courts. Their grounds must thus be perceived as being legally sound, and not merely political or evocative».

<sup>18</sup> Sull'assenza di uno «special case of European legal reasoning, nor anything particularly European about the way the ECJ proceeds to justify its decisions», v. J. BENGOTXEA, N. MACCORMICK, L. MORAL SORIANO, *Integration and Integrity in the Legal Reasoning of the European Court of Justice*, in G. DE BÚRCA, J.H.H. WEILER (eds), *The European Court of Justice*, New York, 2001, p. 48. V. anche G. BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, cit., p. 280.

<sup>19</sup> G. BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, cit., p. 130.

atto in cui la disposizione da interpretare è inserita, all'intera disciplina di un settore o, addirittura, all'intero ordinamento giuridico europeo<sup>20</sup>. Come è stato fatto efficacemente notare da Pierre Pescatore, «la méthode systématique s'appuie sur les éléments de système que fournit le droit communautaire: économie générale des textes, structure institutionnelle, aménagement des pouvoirs (en conjonction éventuelle avec les objectifs), notions générales et idées directrices des Traités»<sup>21</sup>.

Nonostante la Corte solo raramente abbia fondato il proprio giudizio in via esclusiva sul criterio sistematico, un esempio del ruolo svolto dallo stesso può essere tratto dalla sentenza resa in merito al caso *Elgafaji*<sup>22</sup>. Due coniugi avevano presentato ai Paesi Bassi domande di permesso di soggiorno temporaneo ai sensi della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta<sup>23</sup>, adducendo l'esistenza di un rischio effettivo di minaccia grave e individuale alla quale sarebbero stati esposti nel loro paese d'origine, nella fattispecie l'Iraq. La domanda veniva tuttavia respinta sul presupposto che il rischio non fosse stato debitamente provato. La Corte, adita in sede di rinvio pregiudiziale dal giudice d'appello (dopo che in primo grado era stata annullata la decisione di diniego della concessione del permesso di soggiorno temporaneo), nell'interpretare l'art. 15, lett. c), della direttiva, ha ritenuto opportuno esaminare comparativamente i tre tipi di «danni gravi» definiti da detto articolo<sup>24</sup>, deducendo dalle diverse condizioni indicate nelle ulteriori lettere dello stesso che l'esistenza di una

---

<sup>20</sup> V. P. MENGOZZI, *Il diritto della Comunità europea*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. XV, Padova, 1990, p. 303. V. anche G. BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, cit., p. 288, secondo il quale, invece, il contesto comprenderebbe «i. the overall treaty and legislative framework of EU law, ii. the written and unwritten principles of EU law and iii. the case law of the Court of Justice».

<sup>21</sup> Citazione tratta da J. BENOÏT, *op. cit.*, p. 242.

<sup>22</sup> Corte di giustizia, sentenza del 17 febbraio 2009, causa C-465/07, *Elgafaji*.

<sup>23</sup> In GU L 304 del 30.9.2004, pp. 12-23.

<sup>24</sup> Corte di giustizia, *Elgafaji*, cit., punto 31.

minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria non è subordinata alla dimostrazione, da parte di quest'ultimo, di essere specifico oggetto di minaccia a motivo di elementi peculiari della propria situazione personale. Al riguardo, è stato dunque sottolineato come «by interpreting Article 15(c) of the Qualification Directive systematically, the ECJ sought to make sure that that provision enjoyed a scope of application which was specific and exclusive to it. Put differently, it sought to avoid overlaps with Articles 15(a) and 15(b) of the Qualification Directive. On the other hand, the ECJ strived to interpret Article 15(c) in compliance with the general scheme underpinning Article 15»<sup>25</sup>.

Passando invece al criterio teleologico, non c'è dubbio che esso sia, unitamente al principio dell'effetto utile che ne costituisce un corollario<sup>26</sup>, il più noto tra i criteri interpretativi utilizzati dalla Corte di giustizia e, certamente, il più applicato al fine di accelerare, progressivamente, il processo di integrazione europea<sup>27</sup>.

Nonostante sia un criterio interpretativo frequentemente utilizzato anche dai tribunali e dalle corti internazionali, dove esso si qualifica come il criterio che valorizza gli obiettivi e le finalità sottesi alle di-

---

<sup>25</sup> K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ-FONS, *To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, in *EUI Working Papers*, 2013, n. 9, p. 16.

<sup>26</sup> Nonostante vi siano autori contrari alla riconduzione del principio dell'effetto utile al criterio teleologico, la dottrina maggioritaria sostiene invece tale ricostruzione. V., a titolo esemplificativo, H. KUTSCHER, *op. cit.*, p. 1-40; R. ORMAND, *L'utilisation particulière de la méthode d'interprétation des traités selon leur «effet utile» par la Cour de Justice des Communautés Européennes*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1976, p. 625; T. TRIDIMAS, *The Court of Justice and Judicial Activism*, in *European Law Review*, 1996, p. 208; J. JOUSSEN, *L'interpretazione (teleologica) del diritto comunitario*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, 2001, p. 519.

<sup>27</sup> V. R. ORMAND, *L'utilisation particulière de la méthode d'interprétation des traités selon leur «effet utile»*, cit., p. 624: «l'interprétation des Traités selon leur effet utile revêt une place prépondérante dans la jurisprudence communautaire. Cette prépondérance relève pour autant de la fréquence d'utilisation de cette méthode que de la manière bien particulière selon laquelle elle est utilisée». Sostiene che in una più recente fase del processo di integrazione europea si registrerebbe, invero, un uso minore del criterio dell'effetto utile, I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017, part. p. 123.



sposizioni, nel contesto europeo esso ha assunto dei tratti distintivi piuttosto evidenti. Innanzitutto perché, oltre che all'oggetto e allo scopo dei Trattati, la Corte ha spesso fatto riferimento anche al più generale (e indefinito) «spirito dei Trattati»<sup>28</sup>, nonché al «sistema generale» degli stessi. In ragione di ciò, ossia dell'attribuzione alle finalità dei Trattati di un senso più ampio e generale, per così dire “meta-teleologico”, la dottrina ha evidenziato che «[l]a référence aux objectifs des Traités, qui est de rigueur dans l'interprétation internationale, cède la place à un point de référence qui relève pour partie autant d'une conception ou d'une conviction personnelle que d'un texte auquel on se rapporte *stricto sensu*»<sup>29</sup>.

L'elenco delle sentenze e dei passaggi delle stesse in cui è stato enfatizzato il criterio teleologico o la sua “variante”, il criterio dell'effetto utile, è molto lungo e una sua analisi in questa sede rischierebbe di aprire una digressione troppo ampia. Basti pensare che è il criterio teleologico che la Corte ha utilizzato nella celebre sentenza *Van Gend en Loos* per sostenere che l'art. 12 del Trattato CEE, che vietava di introdurre tra gli Stati membri nuovi dazi doganali o tasse di effetto equivalente, fosse idoneo a produrre effetti diretti, concludendo che «secondo lo spirito, la struttura e il tenore del Trattato l'art. 12 ha valore precettivo ed attribuisce ai singoli dei diritti soggettivi che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare»<sup>30</sup>. Nonostante il silenzio dei Trattati al riguardo e, verosimilmen-

---

<sup>28</sup> V., già nel 1958, l'osservazione di A. WEILER, *Appunto sull'interpretazione del Trattato del Mercato comune*, in *Il Diritto negli Scambi Internazionali*, 1958, p. 231, il quale affermava che «[l]a sola via che possa condurre è quella di una interpretazione secondo lo spirito del Trattato. Questo spirito è “europeistico” e possiamo aggiungere subito “costruttivo”. [...] Col dire che è “costruttivo” si sottolinea che esso costituisce un grande schema dinamico e finalistico, un sistema di norme che devono essere attuate nell'economia degli Stati partecipanti».

<sup>29</sup> R. ORMAND, *L'utilisation particulière de la méthode d'interprétation des traités selon leur «effet utile»*, cit., p. 626. In particolare, l'Autore fa riferimento (a p. 633 del citato scritto) al caso *Grad* (Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 1970, causa 9-70, *Franz Grad c. Finanzamt Traunstein*) per evidenziare come l'uso da parte della Corte del principio dell'effetto utile differisca rispetto a quanto avvenga nel diritto internazionale, concludendo che «en la forme cette jurisprudence n'a guère de rapport avec la conception traditionnelle».

<sup>30</sup> Corte di giustizia, *Van Gend en Loos*, cit., p. 24.

te, l'assenza di una volontà esplicita degli Stati membri di riconoscere ad essi simili effetti<sup>31</sup>, la Corte ha potuto raggiungere tale risultato proprio valorizzando il criterio teleologico.

In un'altra storica sentenza, *Costa c. ENEL*, la Corte ha fatto ugualmente uso del criterio teleologico per sancire il principio del primato del diritto europeo sul diritto nazionale, affermando che «lo spirito e i termini del Trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune»<sup>32</sup>.

Il motivo della predilezione dei giudici di Lussemburgo per tale criterio sarebbe da attribuire alla particolare fisionomia dell'Unione europea che, per sua natura, è volta al futuro e a favorire una progressiva integrazione, di modo che essa «si oppone ad un'interpretazione statica e rende al contrario necessaria un'interpretazione dinamica ed evolutiva»<sup>33</sup>. Proprio a tal ultimo riguardo è stato evidenziato come, nel panorama delle corti e dei tribunali internazionali, anche l'uso del criterio dell'effetto utile da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea sia peculiare, nella misura in cui «privilégiant l'interprétation dont l'effet utile est le plus grand, elle est naturellement conduite à faire une place à l'interprétation évolutive, c'est-à-dire à une lecture modernisée du traité, tenant compte des besoins nouveaux apparus après sa rédaction»<sup>34</sup>.

Meno utilizzato nell'interpretazione del diritto dell'Unione è, invece, il criterio c.d. comparativo, inteso come quello attraverso il quale si ricer-

<sup>31</sup> D'altronde, è stato dimostrato come la soluzione cui è giunta la Corte nel caso *Van Gend en Loos* sia stata tutt'altro che pacificamente adottata, vedendo al contrario una Corte divisa con quattro giudici favorevoli e tre contrari, v. M. RASMUSSEN, *From Costa v ENEL to the Treaties of Rome: A Brief History of a Legal Revolution*, in M. POIARES MADURO, L. AZOULAI (eds), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, 2010, pp. 79-81.

<sup>32</sup> Corte di giustizia, sentenza del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*, p. 1144.

<sup>33</sup> H. KUTSCHER, *op. cit.*, p. I-38.

<sup>34</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, 1999, p. 159. V. già P.-H. TEITGEN, *La décision dans la Communauté économique européenne*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Leiden, Boston, 1971, p. 675: «interpréter le Traité selon son effet utile c'est, en définitive, l'interpréter dans le sens qui assure au mieux l'intégration communautaire».

cano dei riscontri interpretativi attingendo dai principi e dai testi normativi degli Stati membri<sup>35</sup>. Si tratta, quindi, di un criterio diverso da quello basato sulla comparazione che spesso la Corte opera tra i diversi Trattati<sup>36</sup> o atti europei<sup>37</sup> con l'obiettivo, essenzialmente, di rafforzare l'unitarietà del diritto dell'Unione europea attraverso l'uniformizzazione e l'armonizzazione dei testi normativi da cui lo stesso deriva<sup>38</sup>.

In effetti, i casi in cui la Corte ha fatto riferimento espresso al criterio comparativo sono piuttosto rari. Si tratta per lo più di casi risalenti nel tempo, quando l'allora Comunità annoverava tra i suoi membri solo i sei paesi fondatori<sup>39</sup>. D'altronde si deve ritenere, come la stessa Corte ha più

---

<sup>35</sup> In termini generali in dottrina v., *ex multis*, P. PESCATORE, *Le recours, dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, à des normes déduites de la comparaison des droits des Etats membres*, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1980, p. 337 ss.; M. HILF, *The Role of Comparative Law in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Communities*, in Y. BLAIS (ed.), *The Limitation of Human Rights in Comparative Constitutional Law*, Cowansville, 1986, p. 558 ss.; J. MERTENS DE WILMARS, *Le droit comparé dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Journal des Tribunaux / Droit Européen*, 1991, p. 37 ss.; C.N. KAKOURIS, *L'utilisation de la méthode comparative par la Cour de Justice des Communautés européennes*, in U. DROBNIG, S. VAN ERP (eds), *The Use of Comparative Law by Courts*, The Hague, 1999, p. 97 ss.; K. LENAERTS, *Le droit comparé dans le travail du juge communautaire*, in *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, 2001, p. 487 ss.; ID., *Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2003, p. 873 ss.

<sup>36</sup> Sull'unità del sistema dei Trattati v., per tutti, P. MORI, *Rapporti tra fonti nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 81 ss.

<sup>37</sup> Per un esempio recente in tal senso, v. Corte di giustizia, sentenza del 23 gennaio 2019, causa C-661/17, *M.A. e a.*, punto 55.

<sup>38</sup> V. H. KUTSCHER, *op. cit.*, p. I-23.

<sup>39</sup> Ne costituisce un esempio il caso *Algera* (Corte di giustizia, sentenza del 12 luglio 1957, cause riunite 7/56 e da 3/57 a 7/57, *Algera e a. c. Alta Autorità*) che vedeva alcuni funzionari chiedere l'annullamento di una decisione di revoca della loro nomina. La Corte, dopo aver accertato l'assenza di indicazioni, all'interno del Trattato CEE, relative alle condizioni per la dichiarazione di invalidità di un provvedimento amministrativo da parte di un'istituzione della Comunità, ha ritenuto che le stesse dovessero essere desunte dalla legislazione e dalla giurisprudenza degli Stati membri (p. 112): «Circa la possibilità di una revoca di tali atti, trattasi di un problema di diritto amministrativo ben noto nella giurisprudenza e nella dottrina di tutti i paesi della Comunità ma per la cui soluzione il Trattato non contiene alcuna norma giuridica. La Corte, per non denegare giustizia, è pertanto tenuta a risolvere tale problema informandosi alle leggi, alla dottrina ed alla giurispru-

volte precisato, che «una disposizione di diritto comunitario che non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata deve normalmente dar luogo, nell'intera Comunità, ad un'interpretazione autonoma ed uniforme da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa»<sup>40</sup>.

Così si spiega, d'altra parte, l'uso fatto più sovente del criterio comparativo tra i testi di diritto europeo da parte della Corte. Questa infatti, per lo più, invece di procedere a un'analisi dettagliata del diritto nazionale degli Stati membri per dedurre soluzioni interpretative applicabili al diritto europeo, si è servita del primo per poi elaborare nozioni autonome e uniformi da utilizzare nell'ambito del secondo. Tale *modus operandi*, che si traduce nella ricerca, nel diritto dell'Unione, dell'«autonomia dei suoi concetti e del suo linguaggio tecnico»<sup>41</sup>, è più frequente rispetto alle ipotesi sopra evidenziate. Tuttavia il criterio comparativo sembrerebbe aver svolto, nonché continuare a svolgere, un ruolo decisamente minore rispetto ai due criteri interpretativi di carattere oggettivo sopra analizzati, ossia quello sistematico e quello teleologico.

Occorre peraltro dire che, generalmente, l'attività di comparazione tra i diritti nazionali viene svolta dagli avvocati generali. A titolo meramente

---

denza dei paesi membri. Da un esame di diritto comparato risulta che nei sei Stati membri un atto amministrativo creatore di diritti soggettivi non può, in linea di principio, venir revocato ove si tratti di atto legittimo». Si veda anche, per un esempio successivo, Corte di giustizia, sentenza del 30 aprile 1996, causa C-58/94, *Paesi Bassi c. Consiglio*, punto 35. In tal caso la Corte, chiamata a pronunciarsi in materia di accesso del pubblico agli atti del Consiglio, ha constatato che «la regolamentazione interna della maggior parte degli Stati membri sancisce ormai in modo generale, quale principio costituzionale o legislativo, il diritto d'accesso del pubblico ai documenti in possesso delle autorità pubbliche».

<sup>40</sup> Corte di giustizia, sentenza del 19 settembre 2000, causa C-287/98, *Linster*, punto 43. V. conformemente, a titolo meramente esemplificativo, Corte di giustizia, sentenza del 18 gennaio 1984, causa 327/82, *Ekro*, punto 11; sentenza del 27 febbraio 2003, causa C-373/00, *Adolf Truley*, punto 35; sentenza del 22 marzo 2012, causa C-190/10, *Génesis*, punto 40; sentenza del 19 luglio 2012, causa C-376/11, *Pie Optiek*, punto 33; sentenza del 6 settembre 2012, causa C-487/11, *Treimanis*, punto 22; sentenza del 21 dicembre 2016, causa C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus*, punto 66.

<sup>41</sup> G. ITZCOVICH, *L'interpretazione del diritto comunitario*, in *Materiali per una Storia della Cultura Giuridica*, 2008, p. 449.

esemplificativo possono essere citate le conclusioni dell'avvocato generale Tizzano in merito al noto caso *Leitner*<sup>42</sup>, nel quale è stata affrontata la questione della risarcibilità del c.d. danno da vacanza rovinata<sup>43</sup>. In tale contesto l'avvocato generale ha effettuato un lungo richiamo alla legislazione e alla giurisprudenza degli Stati membri notando come, in alcuni di essi, la responsabilità da vacanza rovinata fosse oggetto di formale disciplina e di sanzione a livello normativo, mentre in altri scaturiva da una formulazione essenzialmente giurisprudenziale<sup>44</sup>. Tale accertamento ha comunque indotto l'avvocato generale a constatare l'esistenza di una diffusa tendenza tra gli Stati membri verso un ampliamento della responsabilità per questo tipo di danno.

### 3. *Ruolo della volontà delle "parti" nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*

A fronte di quanto appena osservato, la ricerca dell'intenzione delle parti a fini interpretativi sembra avere invece trovato ben poco spazio nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Da un punto di vista generale, com'è noto, tale ricerca viene tradizionalmente ricondotta nell'ambito del metodo di interpretazione c.d. soggettiva, dove essa trova posto sulla base di due diversi criteri. Il primo, c.d. storico, mira ad attribuire rilevanza alla volontà originaria dei redattori dell'atto da interpretare attraverso l'analisi dei documenti preparatori elaborati in vista della definitiva redazione dello stesso. Il secondo è volto invece a dare rilievo, ove opportuno, anche alla volontà successiva dei redattori dell'atto da interpretare, la quale può emergere tanto da atti da essi successivamente adottati per dare una specifica lettura dello stesso, quanto da una prassi ripetuta nell'applicazione dell'atto tale da evidenziare una comune volontà dei redattori di interpretare in un dato senso l'atto precedentemente adottato.

Ed è ugualmente noto come questa ricerca delle intenzioni dei redatto-

---

<sup>42</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Tizzano del 20 settembre 2001, causa C-168/00, *Leitner*.

<sup>43</sup> Corte di giustizia, sentenza del 12 marzo 2002, causa C-168/00, *Leitner*.

<sup>44</sup> *Ivi*, part. punti 40-42.

ri di un atto normativo al fine di interpretare lo stesso sia ammessa, con maggiore o minore peso, nei diversi ordinamenti giuridici. Ad esempio, negli ordinamenti nazionali i criteri di interpretazione a carattere soggettivo godono di rilevanza soprattutto in determinati ambiti, come i rapporti contrattuali. Quanto invece al diritto internazionale e, in particolare, al diritto dei trattati – come sarà più chiaro in seguito<sup>45</sup> –, il criterio storico assume sì un rilievo sussidiario rispetto ai criteri di natura oggettiva, ma un ruolo maggiore a fini interpretativi viene riconosciuto al criterio che tiene conto della volontà successiva delle parti, ossia delle loro intenzioni quali ulteriormente manifestate dopo la conclusione dell'atto da interpretare.

Nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo, invece, la Corte parrebbe avere attribuito un ruolo marginale ai criteri interpretativi volti ad enfatizzare la volontà, tanto originaria quanto successiva, degli autori della disposizione normativa da interpretare.

Una conferma indiretta sembrerebbe venire, del resto, anche dalla scarsa attenzione mostrata al riguardo dalla dottrina. Gli studi che hanno analizzato il ruolo svolto dall'interpretazione soggettiva nella giurisprudenza della Corte sono pochi e ormai datati<sup>46</sup>. Il tema viene così generalmente affrontato, spesso peraltro in modo piuttosto frettoloso e senza una analisi che tenga in debita considerazione i caratteri peculiari dell'Unione europea, solo nell'ambito dei più generali studi sui metodi interpretativi adottati dalla Corte, all'interno dei quali, però, l'interesse della dottrina è stato rivolto principalmente ai due criteri interpretativi a carattere oggettivo maggiormente utilizzati di cui si è in precedenza detto.

Appare inoltre difficile ritrovare in detti studi una qualche considerazione della prassi successiva quale manifestazione della volontà delle parti contraenti o del legislatore europeo suscettibile di venire in rilievo a fini interpretativi. Ciò sembra ampiamente comprensibile visto il peso, senz'altro prevalente, dato dalla Corte, nella sua attività interpretativa, ai criteri oggettivi di interpretazione.

---

<sup>45</sup> V. *infra*, cap. I, par. 5.

<sup>46</sup> V., principalmente, R. PLENDER, *The Interpretation of Community Acts by Reference to the Intentions of the Authors*, in *Yearbook of European Law*, 1982, p. 57 ss.; S.J. SCHÖNBERG, K. FRICK, *Finishing, Refining, Polishing: On the Use of Travaux Préparatoires as an Aid to the Interpretation of Community Legislation*, in *European Law Review*, 2003, p. 149 ss.

Tuttavia si ritiene che un atteggiamento più cauto debba essere assunto nell'affermare che i giudici europei facciano un uso meramente marginale dei metodi di interpretazione soggettiva o che, addirittura, finiscano per trascurarli<sup>47</sup>.

Del resto, come vedremo, indipendentemente dalla volontà della Corte, lo scarso utilizzo dei tradizionali criteri soggettivi nell'ambito del diritto europeo è da imputare soprattutto alla natura e alle caratteristiche proprie di tale diritto. Caratteristiche che, nel distinguerlo da altri ordinamenti giuridici, compreso quello internazionale, dal quale esso è originato ma dal quale, altresì, ha ben presto preso le distanze<sup>48</sup>, finiscono per rendere più complicato avvalersi puramente e semplicemente di quei criteri nell'interpretazione delle disposizioni dell'Unione.

Ma ciò non vuol dire, come ugualmente vedremo, che le intenzioni delle parti non siano state in alcun modo considerate nel corso dell'attività interpretativa della Corte di giustizia dell'Unione europea, che si sia trattato, di volta in volta, dell'intenzione degli Stati membri o delle istituzioni nel caso del diritto primario; ovvero di quella delle istituzioni, degli altri organi o organismi che prendono parte al processo decisionale nel caso del diritto derivato; o, ancora, dell'intenzione della stessa Unione europea e dei paesi terzi o delle organizzazioni internazionali coinvolte, per quanto concerne gli accordi internazionali conclusi dall'Unione.

Ciò spinge quindi a domandarsi se e in quale misura la volontà degli autori di un atto non finisca, anche nell'ambito dell'ordinamento europeo, per giocare un qualche ruolo al fine dell'interpretazione dello stesso, sia pure, eventualmente, attraverso vie e strumenti diversi da quelli tradizionalmente usati in altri ordinamenti giuridici.

La risposta potrà venire, crediamo, da una più accurata riflessione in materia, da compiere non solo alla luce del crescente ricorso ai lavori preparatori ai fini dell'interpretazione dei Trattati che si è registrato in particolare nell'ultimo decennio di attività della Corte di giustizia dell'Unione europea; ma anche, e soprattutto, tenendo sempre a mente le caratteristiche e le peculiarità proprie dell'ordinamento giuridico europeo.

---

<sup>47</sup> V. ad esempio H. KUTSCHER, *op. cit.*, p. I-16.

<sup>48</sup> Sull'origine internazionale dell'ordinamento europeo si rinvia a A. PELLET, *Les fondements juridiques du droit communautaire*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. 2, Leiden, Boston, 1997, p. 193 ss.

#### 4. *Piano dell'indagine*

La ricerca che seguirà muove quindi dal presupposto che, nonostante la scarsa rilevanza ad esso riconosciuta nel tempo dalla dottrina, il metodo di interpretazione soggettiva animi e orienti molto più di quanto comunemente si ritenga l'attività esegetica della Corte di giustizia dell'Unione europea. L'indagine si propone quindi, prima di tutto, di verificare se e in quali casi la volontà delle parti o del legislatore, tanto originaria quanto successiva, sia stata evocata in sede di interpretazione del diritto europeo e in che misura abbia svolto un ruolo nell'esercizio di tale attività. L'analisi sarà svolta quanto più possibile evitando, da un lato, di trasportare sul piano del diritto dell'Unione europea concetti e categorie dogmatiche elaborate nell'ambito di altri ordinamenti giuridici, con particolare riferimento a quello internazionale; e, dall'altro lato, di perdere di vista le peculiarità dell'ordinamento giuridico europeo. Si ritiene infatti che solo così si potrà effettivamente comprendere se in quest'ultimo l'interpretazione soggettiva non assuma dei contorni diversi, unici, anch'essi peculiari.

L'ipotesi è infatti che, contrariamente a quanto abitualmente ritenuto, l'elemento volontaristico abbia giocato un ruolo tutt'altro che marginale nella giurisprudenza della Corte di giustizia e, quindi, nella costruzione del processo di integrazione europea o, quantomeno, nel consolidamento del relativo ordinamento.

Ciò non solo in ragione del fatto che i lavori preparatori, ossia gli strumenti dai quali si è soliti desumere la volontà iniziale delle parti, sono sempre più utilizzati dalla Corte nell'interpretazione delle regole europee: che siano quelle del diritto derivato, del diritto primario o, ancora, quelle contenute in accordi internazionali conclusi dall'Unione. Ma, anche, alla luce della circostanza che i giudici europei sembrerebbero fare uso anche di strumenti ermeneutici diversi – in altri contesti considerati rilevanti quali elementi di criteri differenti da quelli soggettivi – per enfatizzare la volontà delle parti e utilizzarla quale elemento per risolvere le questioni interpretative che le varie fonti pongono.

Pertanto, il primo capitolo del lavoro sarà volto a comprendere se e in quale misura i criteri interpretativi elaborati nell'ambito del diritto internazionale possano essere trasposti nel diritto dell'Unione europea, in considerazione dei tratti distintivi di quest'ultimo rispetto a quelli di altri ordinamenti e, in particolare, proprio di quello internazionale.



Gli ulteriori tre capitoli saranno poi dedicati, rispettivamente, all'analisi e al rilievo riconosciuto agli strumenti impiegati dalla Corte per desumere le intenzioni delle parti relativamente al diritto primario, al diritto derivato e, infine, agli accordi internazionali dei quali l'Unione è parte.

La scelta di procedere in tale ordine non è dettata, evidentemente, dall'esigenza di uniformarsi alla gerarchia delle fonti dell'Unione la quale imporrebbe che, immediatamente dopo il diritto primario, siano analizzati gli accordi internazionali i quali, pur essendo fonti subordinate ai Trattati, sono sovraordinati agli atti delle istituzioni, potendo quindi incidere sulla validità di questi ultimi. Al contrario, si è scelto di attribuire prevalenza, dopo i Trattati, alla legislazione secondaria e, solo successivamente, agli accordi internazionali per il fatto che questi ultimi, a differenza delle altre due categorie di norme, traggono la propria origine all'esterno del sistema giuridico europeo e implicano la partecipazione, accanto all'Unione, di soggetti estranei ad essa.

Più in generale, l'esame della giurisprudenza rilevante che sarà svolta nei tre capitoli sopra citati mira a verificare la validità della premessa teorica dalla quale si intende prendere le mosse, secondo cui, nell'ambito del diritto europeo, le considerazioni a carattere soggettivo sono alla fine rilevanti per la Corte, ma gli strumenti da quest'ultima utilizzati per valorizzare l'elemento volontaristico sono diversi o, comunque, non necessariamente coincidenti con quelli intesi nell'ambito di altri ordinamenti giuridici.

