

L'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA NEL SETTORE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO E PROCESSUALE^{1/2}

THE ACTION OF THE EUROPEAN UNION IN THE SECTOR OF INTERNATIONAL
PRIVATE AND PROCEDURAL LAW

Pietro Franzina³

Sumário: 1. La cooperazione internazionale nel settore del diritto internazionale privato. 2. Lo sviluppo del diritto internazionale privato dell'Unione europea: dalle convenzioni di Bruxelles e di Roma sino alla "comunitarizzazione" e al trattato di Lisbona. 3. Le finalità del diritto internazionale privato dell'Unione europea e i valori su cui esso si basa. 4. Attori e procedure della "cooperazione giudiziaria in materia civile" in Europa. 5. I "prodotti" della cooperazione: la natura giuridica delle norme di diritto internazionale privato dell'Unione europea. 6. L'esperienza dell'Unione europea nel settore del diritto internazionale privato: un modello per altri processi di integrazione regionale?

RESUMO

O presente artigo faz uma análise acerca do instituto do Direito Internacional Privado sob a ótica da União Europeia, enquanto bloco econômico que necessita de tais normativas – as quais são numerosas e variam de país para país – para a resolução das questões atinentes ao setor privado. Essa pluralidade de sistemas levou a União Europeia a adotar formas de cooperação por meio de alguns tratados, como o Tratado de Lisboa, dentre outros. Diante da problemática faz-se uma análise da natureza jurídica das normas de direito internacional privado da União Europeia, bem como do processo de integração regional pertinente à matéria.

PALAVRAS-CHAVE

União Europeia; Integração Regional. Direito internacional privado.

¹) Questo testo sviluppa il contenuto di una conferenza tenuta il 5 marzo 2010 presso la Unibrasil – Faculdades integradas do Brasil, su cortese invito del prof. Eduardo Biacchi Gomes.

²) Professor convidado. Artigo recebido em 15/06/2010 e aceito para publicação em 18/06/2010.

³) Ricercatore di Diritto internazionale nella Università di Ferrara – Italia. Università di Ferrara - Facoltà di giurisprudenza, Dipartimento di scienze giuridiche. *E-mail:* pietro.franzina@unife.it.

ABSTRACT

The present article makes an analysis of the Institute of Private International Law under the perspective of the European Union as an economic bloc that requires such regulations – which are numerous and vary from country to country – for the resolution of issues surrounding the private sector. This plurality of systems has led the EU to adopt forms of cooperation by means of some treaties, such as the Lisbon Treaty, among others. Regarding the problem an analysis is made about the juridical nature of the norms of private international law of the European Union, as well as the regional integration process relevant to the matter.

KEYWORDS

European Union, Regional Integration. Private international law.

1 LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE NEL SETTORE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO

Come è noto, l'espressione "diritto internazionale privato e processuale" (o più semplicemente "diritto internazionale privato") designa il complesso di norme predisposte da un determinato ordinamento giuridico per regolare situazioni e rapporti di natura privatistica (come la filiazione, il matrimonio, le successioni per causa di morte, i diritti reali, i contratti, i fatti illeciti, etc.) che presentino degli elementi di "internazionalità", in quanto appaiano collegati con la vita giuridica di paesi diversi: si pensi, ad esempio, ai rapporti personali e patrimoniali fra due coniugi di cittadinanza brasiliana residenti in Italia, o al contratto concluso fra un'impresa francese e un'impresa inglese.

Il compito del diritto internazionale privato consiste nel coordinare i diversi ordinamenti giuridici con cui simili situazioni e simili rapporti risultano connessi. Tale coordinamento viene assicurato, tipicamente, da tre gruppi di norme: *a)* le norme sulla *competenza giurisdizionale*, che individuano il giudice o i giudici abilitati ad esercitare la funzione giurisdizionale rispetto al rapporto in questione; *b)* le norme sulla *legge applicabile*, che identificano – risolvendo un "conflitto di leggi" (di qui la denominazione "norme di conflitto") – l'ordinamento giuridico da cui dev'essere attinta la disciplina sostanziale del rapporto; *c)* le norme sulla *efficacia degli atti e dei provvedimenti stranieri*, che definiscono le condizioni alle quali gli atti emanati dalle autorità di un certo paese (sentenze, etc.) sono ammesse a produrre i loro effetti all'interno di un diverso ordinamento giuridico. Nella sfera del diritto internazionale privato rientrano, inoltre, le regole che disciplinano la *assistenza giudiziaria internazionale*, cioè gli atti che le autorità di uno Stato possono essere chiamate a compiere in funzione di un processo (civile, nel nostro caso) instaurato all'estero (è il caso, ad esempio, delle prove assunte da un giudice a seguito della rogatoria formulata da un giudice di un altro paese).

Il diritto internazionale privato è il diritto dell'alterità, del pluralismo. Le sue norme muovono dal presupposto della diversità delle esperienze giuridiche nazionali e, lungi dal volere eliminare tale diversità o anche solo ridurla, puntano ad assicurare un'ordinata coesistenza delle realtà giuridiche nazionali, favorendo lo sviluppo del traffico giuridico internazionale e garantendo la certezza delle situazioni giuridiche.

Ogni ordinamento statale ha il proprio diritto internazionale privato. Dotandosi di proprie regole, ogni paese stabilisce autonomamente in che misura e secondo quali modalità intende "aprirsi" agli altri ordinamenti giuridici quanto alla regolamentazione dei rapporti che gli siano, per qualche aspetto, "estranei".

L'esistenza di una pluralità di sistemi di diritto internazionale privato, e dunque la possibilità che un medesimo rapporto giuridico venga diversamente "amministrato" a seconda del punto di vista nazionale da cui viene di volta in volta preso in considerazione, può peraltro generare – come è facile intuire – inconvenienti pratici di un certo rilievo.

Gli Stati possono ovviare a simili difficoltà cooperando fra loro. In particolare, essi possono unificare le rispettive regole di diritto internazionale privato (quanto meno in alcuni settori) elaborando delle normative uniformi.

Quest'opera di unificazione, tecnicamente difficile e spesso politicamente impegnativa, è stata tradizionalmente condotta ricorrendo allo strumento del trattato. Oltre a numerosi trattati bilaterali, sono stati conclusi – perlopiù nell'ambito di organizzazioni internazionali specializzate, come la Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato – importanti trattati multilaterali.

Tale sviluppo, per quanto notevole, non ha determinato una completa unificazione del diritto internazionale privato: da un lato, perché le moderne convenzioni di diritto internazionale privato uniforme interessano nei fatti solo specifici settori della materia, talora assai circoscritti; dall'altro, perché anche le convenzioni di diritto internazionale privato uniforme che hanno riscosso maggiore "successo" vincolano il più delle volte un numero relativamente ristretto di Stati.

2 LO SVILUPPO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO DELL'UNIONE EUROPEA: DALLE CONVENZIONI DI BRUXELLES E DI ROMA SINO ALLA "COMUNITARIZZAZIONE" E AL TRATTATO DI LISBONA

Gli Stati membri dell'Unione europea hanno dato vita da tempo, fra loro, ad una fitta rete di rapporti di cooperazione nel settore del diritto internazionale privato. Sino a una decina d'anni fa, tali rapporti si sviluppavano al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione, secondo il "tradizionale" modello della cooperazione mediante trattati.

Nell'istituire la Comunità europea, gli Stati membri non ritennero, infatti, di attribuirle alcuna specifica competenza in questo settore, limitandosi a prevedere che gli Stati membri avviassero fra loro dei negoziati in vista della conclusione di convenzioni volte a semplificare le formalità necessarie al riconoscimento delle rispettive decisioni

giudiziarie e alla loro esecuzione (così l'art. 293, già art. 220, del trattato istitutivo della Comunità europea). Nel solco di tale previsione fu adottata a Bruxelles, il 27 settembre 1968, una convenzione sulla competenza giurisdizionale e il riconoscimento delle decisioni in materia civile e commerciale, entrata in vigore nel 1973. Più tardi, per proseguire l'opera di unificazione avviata con tale strumento gli Stati membri conclusero a Roma, il 19 giugno 1980 (al di fuori, peraltro, della previsione dell'art. 293 del trattato), una convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, in vigore dal 1991. Questi strumenti, che oggi hanno quasi interamente perduto la loro rilevanza pratica, costituiscono l'embrione del diritto internazionale privato dell'Unione europea: i principi di cui essi sono espressione, ridefiniti e precisati in molti casi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, hanno significativamente influenzato l'elaborazione e l'interpretazione delle regole più recenti.

Alla fine degli anni '90 del secolo scorso, la cooperazione fra gli Stati membri dell'Unione europea nell'area del diritto internazionale privato ha conosciuto una profonda evoluzione. Con il trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, gli Stati membri – decisi a costruire in Europa uno “spazio di libertà di sicurezza e giustizia” – hanno infatti attribuito alla (allora) Comunità europea una specifica competenza relativa alla “cooperazione giudiziaria in materia civile”.

Avviata in tal modo la “comunitarizzazione” della materia, le istituzioni sono state investite del compito di adottare – con riguardo alle situazioni caratterizzate “implicazioni transfrontaliere” – delle “misure” volte a: semplificare la notificazione transnazionale degli atti giudiziari ed extragiudiziali, l'assunzione dei mezzi di prova e il riconoscimento delle decisioni in materia civile e commerciale; promuovere la compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e alla competenza giurisdizionale; eliminare gli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri ai casi transnazionali.

Come tutte le competenze attribuite all'Unione, anche quelle che interessano il diritto internazionale privato sono risultate soggette, nel loro esercizio, ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità: in virtù del primo, l'Unione interviene solo se ed in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri; in virtù del secondo, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. L'opera intrapresa dalle istituzioni, pertanto, non punta – almeno in partenza – a creare un corpo di regole esaustivo, che ambisca a soppiantare in toto i sistemi internazionalprivatistici nazionali.

Le competenze di cui discorriamo – giova precisarlo – possono essere “spese” dall'Unione anche per concludere accordi internazionali sulle materie appena indicate. Questa competenza “esterna”, quando riguardi settori del diritto internazionale privato su cui sono già state adottate delle misure “interne” all'Unione, riveste natura esclusiva: l'Unione, in questi casi, si afferma cioè come *unico* interlocutore degli Stati terzi, sostituendosi agli Stati membri.

Numerosi sono gli atti adottati nel corso dell'ultimo decennio sulla base delle competenze appena descritte. Con tali atti (alludiamo, qui, alle misure "interne") sono state introdotte, fra le altre, norme uniformi sulla competenza giurisdizionale e il riconoscimento delle decisioni (come quelle contenute nel regolamento n. 44/2001, relativo alla "materia civile e commerciale", e nel regolamento n. 2201/2003, sulle cause matrimoniali e in tema di responsabilità dei genitori), norme sui conflitti di leggi (come quelle del regolamento n. 593/2008 e del regolamento n. 864/2007, relativi rispettivamente alla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali), e norme sull'assistenza giudiziaria internazionale (racchiuse, in particolare, nel regolamento n. 1206/2001 sulla cooperazione fra le autorità degli Stati membri relativamente all'assunzione delle prove in materia civile e commerciale, e nel regolamento n. 1393/2007 sulla notificazione degli atti giudiziari e stragiudiziali). Sono state altresì elaborate norme in tema di insolvenza transnazionale (regolamento n. 1346/2000), e norme che, in funzione di una più agevole tutela del credito in seno allo spazio giudiziario europeo, disciplinano almeno sotto taluni aspetti la procedura civile in seno agli Stati membri (ci riferiamo soprattutto al regolamento n. 805/2004 sul titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati e al regolamento n. 1896/2006 sul procedimento europeo di ingiunzione di pagamento).

Sul versante "esterno", l'Unione ha sinora concluso una convenzione sulla competenza giurisdizionale e il riconoscimento delle decisioni in materia civile e commerciale (la convenzione di Lugano del 30 ottobre 2007, in vigore attualmente nei rapporti con la Norvegia) e ha ratificato una convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari (il protocollo dell'Aja del 23 novembre 2007, non ancora in vigore sul piano internazionale; ad esso è peraltro collegata una delle più recenti misure adottate dalle istituzioni sul piano interno, il regolamento n. 4/2009 sulle obbligazioni alimentari, a riprova di come gli sviluppi "interni" della cooperazione giudiziaria in materia civile siano strettamente intrecciati a quelli "esterni").

Il rilievo pratico dei risultati conseguiti sin qui appare innegabile. Oggi, per limitarsi ad una delle molte situazioni di cui si occupano le norme sopra ricordate, un'impresa stabilita in uno Stato membro può affacciarsi con fiducia al commercio internazionale, più di quanto accadesse in passato: da un lato, infatti, l'individuazione del giudice competente e della legge applicabile ai rapporti fra quell'impresa e i suoi partner d'affari stranieri risulta affidata, negli Stati membri, a regole uniformi; dall'altro, le istituzioni hanno messo a punto meccanismi di tutela del credito capaci di attenuare i rischi derivanti dalla "internazionalità" del rapporto, facilitando l'aggressione del patrimonio del debitore anche quando ciò comporti un'azione "oltre confine".

Il trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha apportato alcune modifiche alla cornice istituzionale appena descritta, peraltro conservandone l'impianto generale. È sulla base delle nuove norme relative alla "cooperazione giudiziaria in materia civile", rintracciabili nell'art. 81 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che le istituzioni si apprestano ad adottare i prossimi atti normativi in quest'ambito, come quelli – attualmente allo studio – destinati a dar vita ad una

disciplina internazionalprivatistica tendenzialmente completa in tema di successioni per causa di morte e ad una regolamentazione uniforme (applicabile, tuttavia, solo ad alcuni Stati membri, in quanto frutto di una “cooperazione rafforzata”) dei conflitti di leggi in tema di separazione personale e divorzio.

3 LE FINALITÀ DEL DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO DELL'UNIONE EUROPEA E I VALORI SU CUI ESSO SI BASA

L'opera di unificazione intrapresa dall'Unione nel campo del diritto internazionale privato non ha precedenti. Nell'arco di pochi anni, le istituzioni hanno dato vita a regole uniformi che coprono ampi settori della materia e sono applicabili in un numero significativo di Stati (dai ventisette Stati membri va peraltro esclusa la Danimarca, che non partecipa alla costruzione dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” in forza di un protocollo che sancisce e regola l'*opting out* di tale paese; il Regno Unito e l'Irlanda, invece, possono decidere di volta in volta se prendere parte alle misure delle istituzioni, e hanno sin qui fatto largo uso di tale facoltà di *opting in*). Risultati, questi, ancor più notevoli ove si considerino quanto siano diverse le tradizioni degli Stati membri in questo settore.

L'intensità e l'ampiezza dell'azione dell'Unione nel campo della “cooperazione giudiziaria in materia civile” riflettono, innanzitutto, la particolare importanza assegnata dagli Stati membri allo strumento internazionalprivatistico. Le norme di diritto internazionale privato sono infatti chiamate a concorrere, secondo le modalità loro proprie, al disegno politico dell'integrazione europea.

La costruzione ed il buon funzionamento del “mercato interno”, per tale intendendosi uno spazio economico che ricomprenda l'insieme degli Stati membri e in cui sia assicurata la libertà di stabilimento delle imprese e la libera circolazione dei fattori produttivi, esigono la predisposizione di un'adeguata infrastruttura giuridica. In particolare, occorrono regole capaci di “accompagnare” gli attori del mercato (le imprese, i consumatori, i lavoratori, etc.) nelle attività transfrontaliere che vengono loro dischiuse dalla fusione delle sfere economiche nazionali.

Allo stesso modo, il progetto di fare dell'Europa uno “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, aperto alla circolazione delle persone (in primo luogo i cittadini dell'Unione europea, che hanno il diritto di entrare nel territorio dei vari Stati membri e di soggiornarvi, ma anche i cittadini degli Stati terzi, nella misura in cui siano assicurate loro analoghe opportunità di circolazione), implica la definizione di regole che rendano effettiva la libertà di circolazione, dando “sicurezza” ai rapporti fra le persone anche quando non si esauriscano all'interno di un unico paese.

Il diritto internazionale privato può assolvere, in quest'ottica, una funzione di grande rilievo. Da un lato, infatti, esso incarna per sua natura un atteggiamento di rispetto per la diversità degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, giacché non pretende di annullare all'interno di un improbabile diritto sovranazionale completo ed assolutamente uniforme le esperienze dei singoli paesi e la “saggezza” giuridica

sviluppata da ognuno di essi nel corso della storia (è del resto il diritto primario dell'Unione che sancisce espressamente, con riguardo allo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", il rispetto "dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri"). Dall'altro lato, le regole di diritto internazionale privato – in quanto siano, loro sì, uniformi – imprimono un "ordine" al pluralismo, conferendo certezza ai rapporti che si svolgono all'interno dello spazio integrato e ai rapporti che comunque interessano tale spazio, pur essendo collegati anche con degli Stati terzi, garantendone la "continuità" attraverso le frontiere (il diritto riconosciuto come esistente nell'ordinamento dello Stato X potrà essere fatto valere anche nello Stato Y e nello Stato Z).

Per realizzare un'estesa unificazione delle norme di diritto internazionale privato non basta, tuttavia, che gli Stati interessati percepiscano l'importanza dei vantaggi di una tale opera. Il diritto internazionale privato, proprio perché realizza una "apertura" del diritto statale verso gli ordinamenti giuridici stranieri, presuppone un certo grado di fiducia nei confronti di tali ordinamenti: riconoscere come efficace la decisione resa da un giudice straniero – e questo è solo uno dei molti esempi che potrebbero farsi per spiegare in che cosa consista la fiducia di cui parliamo – significa, per lo Stato che assicura tale riconoscimento, confidare nella capacità di quel giudice di somministrare una tutela giurisdizionale "giusta", rispettosa delle garanzie delle parti: una tutela equivalente dal punto di vista funzionale a quella resa dai propri giudici, anche se potenzialmente diversa da essa nelle forme e nei contenuti.

Ebbene, nei rapporti fra gli Stati membri dell'Unione europea questa condizione appare in larga parte soddisfatta grazie al fatto che tali Stati, pur così diversi fra loro, riconoscono come proprio, in definitiva, un comune patrimonio di valori: valori, in primo luogo, relativi alla persona umana (intesa come individuo, come partecipe di relazioni sociali, come possibile destinatario della "forza" dello Stato, etc.), ma anche valori riferiti alla società intesa nel suo insieme e alle opzioni politiche di fondo secondo cui essa si organizza e si governa (la democrazia e lo stato di diritto, la solidarietà, lo sviluppo sostenibile, la libertà di iniziativa economica, etc.). Questi valori, sanciti dalle norme primarie del diritto dell'Unione europea (il trattato sull'Unione europea, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) e da convenzioni internazionali in vigore per tutti gli Stati membri (a partire dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), rappresentano – su un piano che potremmo definire "costituzionale" – il *presupposto* della fiducia che gli stessi Stati membri nutrono gli uni nei confronti degli altri, e che consente loro di cooperare efficacemente di questo campo.

Le considerazioni appena svolte mettono in luce un'importante caratteristica dell'esperienza dell'Unione europea nel settore del diritto internazionale privato. L'opera di unificazione intrapresa dalle istituzioni presenta un forte connotato politico: per un verso, infatti, si tratta di un'opera strumentale ad un preciso disegno politico (un disegno di integrazione regionale, con le sue priorità e le sue linee guida); per altro verso, si tratta di un'opera che riposa su ben determinati valori, condivisi dagli Stati membri e dalla stessa Unione.

Vi è dunque, sotto questo punto di vista, una differenza *qualitativa* fra le norme uniformi elaborate in seno a un'organizzazione regionale di integrazione economica come l'Unione europea e le norme elaborate in contesti "universali", cui partecipino Stati non legati da una significativa coesione politica, come la Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato. Le norme che vedono la luce all'interno di un progetto di integrazione non si limitano, infatti, a coordinare fra loro due o più ordinamenti statali: esse danno altresì una precisa direzione a quel coordinamento, in quanto "ordinano" il pluralismo delle esperienze giuridiche statali in vista del soddisfacimento di precisi obiettivi e nel rispetto di precisi valori.

L'esame delle norme prodotte sin qui dalle istituzioni conferma la dimensione politica, in questo senso, delle norme in esame. Non sorprende, in effetti, per limitarsi a un paio di esempi, che i criteri utilizzati nelle norme sovranazionali per individuare la legge applicabile ai contratti conclusi fra consumatori e professionisti o alla responsabilità civile nascente da danni ambientali incorporino le soluzioni ritenute più in linea con le *policies* dell'Unione in tema di consumo e di ambiente.

Insomma, l'Unione non è solo il contesto in cui gli Stati membri si sono trovati a cooperare fra loro nel campo del diritto internazionale privato: essa è il progetto politico che costituisce la ragion d'essere di quella cooperazione, e dunque, in molti casi, la chiave di lettura per comprenderne le dinamiche e le realizzazioni.

4 ATTORI E PROCEDURE DELLA "COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA CIVILE" IN EUROPA

L'azione normativa condotta dall'Unione europea in ambito internazionale privatistico si dipana secondo il "metodo sovranazionale" operante in relazione alla generalità delle politiche dell'Unione. Le misure prese dalle istituzioni sono, in questo senso, il prodotto di un *dialogo* che coinvolge gli organi politici dell'organizzazione: alludiamo in particolare alla Commissione, cui spetta anche in questo campo il potere di iniziativa, e al Consiglio e al Parlamento europeo, ai quali compete in via ordinaria, secondo la procedura c.d. di codecisione, l'adozione degli atti legislativi.

Questo modo di procedere, se comparato a quello impiegato nel contesto della tradizionale unificazione "per via convenzionale" delle norme di diritto internazionale privato, presenta almeno due caratteristiche salienti. In primo luogo, si tratta di un quadro procedurale particolarmente efficiente, capace di condurre in tempi relativamente brevi a risultati difficili da raggiungere impiegando gli schemi "diplomatici" propri delle conferenze intergovernative (uno dei fattori di tale efficienza può scorgersi nella previsione per cui le delibere del Consiglio sono validamente assunte, per regola, col voto favorevole di una maggioranza qualificata dei rappresentanti degli Stati membri, non richiedendosi in linea di principio l'unanimità). In secondo luogo, si tratta di un modo di procedere calato in una cornice istituzionale *unica e permanente*: l'unicità favorisce l'elaborazione di soluzioni che, per quanto riferite a misure settoriali (i contratti, le successioni, il divorzio, etc.), tengono conto

degli sviluppi maturati o programmati in relazione ad altre aree del diritto internazionale privato; dal canto suo, il carattere permanente della cornice istituzionale in cui si forma il diritto internazionale privato dell'Unione europea agevola il ricambio delle misure adottate, che possono così essere più facilmente aggiornate o modificate alla luce delle difficoltà eventualmente emerse nella prassi applicativa o per tener conto di esigenze sopravvenute (è significativo il fatto che alcuni atti normativi adottati dopo la "comunitarizzazione" della materia siano stati già sostituiti da provvedimenti nuovi: è il caso, ad esempio, del già menzionato regolamento n. 1393/2007 in tema di notificazioni, che ha sostituito il regolamento n. 1348/2000).

A dare impulso all'azione dell'Unione, attraverso la definizione delle priorità politiche generali, provvede il Consiglio europeo. Si devono a tale istituzione – che riunisce in particolare i capi di Stato e di governo degli Stati membri, il suo presidente e il presidente della Commissione – i documenti politici che fissano periodicamente "gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia"; il più recente è il Programma di Stoccolma, adottato il 2 dicembre 2009, che copre il periodo 2010-2014.

Nel processo decisionale che conduce all'adozione degli strumenti internazionalprivatistici dell'Unione europea è ora formalmente riconosciuto un ruolo anche ai parlamenti nazionali. Questi, infatti, oltre a vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà, hanno il diritto di ricevere dalle istituzioni diverse informazioni relative allo sviluppo dell'azione dell'Unione con riguardo allo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", hanno addirittura – individualmente – il potere di impedire, nell'ambito della "cooperazione giudiziaria in materia civile", l'adozione delle "misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali" (misure peraltro soggette ad una procedura legislativa speciale, che richiede il voto unanime dei membri del Consiglio).

Funzioni di grande rilievo sono poi svolte, anche nel campo del diritto internazionale privato, dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Ad essa è affidato, in generale, il compito di assicurare "il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati", e delle norme da essi derivate. Questo compito viene assolto secondo "schemi" differenti. In base ad uno di questi – l'unico di cui parleremo in questa sede – la Corte "dialoga" con le autorità giurisdizionali degli Stati membri rispondendo ai quesiti posti da queste ultime (nelle forme del "rinvio pregiudiziale") in merito all'interpretazione delle norme primarie e derivate o in merito alla validità di queste ultime. La giurisprudenza formatasi grazie all'esercizio della "competenza in via pregiudiziale" (avviatasi, in realtà, già prima della "comunitarizzazione", grazie a un protocollo che attribuiva alla Corte un'analoga competenza con riferimento alla convenzione di Bruxelles, sopra richiamata) ha contribuito in maniera significativa e tuttora contribuisce alla uniforme applicazione del diritto internazionale privato dell'Unione e alla sua effettività.

Da ultimo, fra gli "attori" del diritto internazionale privato dell'Unione europea va almeno menzionata la Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale. Non si tratta di un organo dell'Unione, quanto di una "struttura" che riunisce giudici e funzionari ministeriali degli Stati membri (oltre che, in una veste particolare, le

istituzioni rappresentative delle professioni forensi). Essa persegue l'obiettivo di agevolare la cooperazione giudiziaria in materia civile fra gli Stati membri promuovendo il dialogo fra gli operatori della giustizia, favorendo la circolazione delle informazioni e promuovendo lo sviluppo e la diffusione di "buone pratiche" nell'applicazione delle norme pertinenti. Caratterizzata da un agire informale e dall'assenza di poteri vincolanti, la Rete riflette l'idea per cui una "buona" cooperazione – in un settore come quello del diritto privato e del diritto processuale, facilmente condizionabili dalla formazione dell'interprete e dal "linguaggio" delle scienze giuridiche nei singoli paesi – non dipenda soltanto dall'introduzione di "buone" norme, ma esiga anche l'affermarsi di una adeguata "cultura della cooperazione", non già "imposta" dall'alto, ma "favorita" attraverso il confronto.

5 I "PRODOTTI" DELLA COOPERAZIONE: LA NATURA GIURIDICA DELLE NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO DELL'UNIONE EUROPEA

L'azione dell'Unione europea nel campo del diritto internazionale privato si traduce nell'adozione di norme appartenenti ad un ordinamento particolare: l'ordinamento dell'Unione europea. Le norme elaborate dalle istituzioni (parliamo qui delle norme elaborate sul versante "interno" all'Unione, non di misure espressive di competenze "esterne") hanno rivestito pressoché sempre la forma del "regolamento": questo, come è noto, è un atto normativo che possiede portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri (i regolamenti, in virtù della caratteristica indicata da ultimo, si impongono ai loro destinatari, all'interno degli ordinamenti degli Stati membri, senza che si renda necessario alcun provvedimento di attuazione da parte delle autorità nazionali).

La particolare natura delle norme di cui parliamo presenta, a prescindere dal contenuto delle norme stesse, alcune importanti implicazioni. Il tema può essere qui affrontato solo nelle sue grandi linee.

L'appartenenza all'ordinamento dell'Unione europea si riflette, innanzitutto, sulla *validità* delle norme in esame, la cui verifica è affidata (almeno in prima battuta) ai parametri propri del diritto dell'Unione (compreso il rispetto dei diritti umani fondamentali), e sulla *interpretazione* delle norme stesse, che deve risultare omogenea in seno agli Stati membri ed è per questo rimessa ai canoni del diritto dell'Unione (una importante garanzia di uniformità, come si è detto, è rappresentata dall'opera della Corte di giustizia; anche l'interprete nazionale, peraltro, è tenuto a valorizzare questa esigenza privilegiando un'interpretazione "autonoma" delle nozioni tecnico-giuridiche ivi impiegate: un'interpretazione, cioè, non influenzata dal significato che tali nozioni possono rivestire all'interno dei singoli ordinamenti nazionali).

In quanto norme dell'Unione europea, poi, le regole sovranazionali godono del "primato" su quelle interne, le quali non possono pregiudicare gli effetti delle prime e devono essere "disapplicate" ogniqualvolta risultino essere in contrasto col diritto dell'Unione.

Ciò beninteso non significa che le regole di fonte interna abbiano perduto, o siano destinate a perdere (almeno in tempi brevi), ogni rilevanza nella disciplina delle situazioni caratterizzate da elementi di internazionalità. Ciò, da un lato, perché l'azione normativa dell'Unione in questo settore rimane caratterizzata da un incedere settoriale (per cui le porzioni della materia su cui non insistono norme sovranazionali restano in linea di principio regolate da norme interne); dall'altro, perché anche per gli istituti per i quali esiste una regolamentazione uniforme a livello europeo, tale regolamentazione non presenta sempre carattere completo, con la conseguenza che spetta alle norme nazionali colmare le "lacune" lasciate dalle istituzioni (nel farlo, le norme interne dovranno comunque avere di mira la salvaguardia del c.d. effetto utile della normativa uniforme, rispettando i principi cui questa si ispira e favorendo il raggiungimento degli obiettivi da essa perseguiti).

Anche le norme elaborate nell'esercizio delle competenze esterne, quelle cioè contenute nei trattati conclusi dall'Unione, concorrono ad integrare l'ordinamento dell'Unione, vincolando anche gli Stati membri. La competenza in via pregiudiziale della Corte di giustizia si estende ai quesiti interpretativi riguardanti tali regole.

6 L'ESPERIENZA DELL'UNIONE EUROPEA NEL SETTORE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO: UN MODELLO PER ALTRI PROCESSI DI INTEGRAZIONE REGIONALE?

Ci si può chiedere, a conclusione di questa sommaria ricognizione, se l'esperienza maturata dall'Unione europea nel campo del diritto internazionale privato e processuale, che oggi presenta caratteri unici, non possa essere presa a modello – non tanto nei suoi contenuti quanto nelle sue strutture e nel suo modo di svilupparsi – nell'ambito di altri processi di integrazione economica e politica a portata regionale (come il Mercosul, ad esempio).

Si tratta di un interrogativo a cui è difficile rispondere, perché ogni processo di integrazione ha caratteristiche differenti e riflette esigenze e obiettivi specifici.

Senza pretendere di delineare una risposta in questa sede, ci pare utile mettere in luce – a mo' di conclusione delle osservazioni svolte sin qui – i quattro fattori che hanno, a nostro avviso, più intensamente caratterizzato lo sviluppo del diritto internazionale privato dell'Unione: l'esperienza europea, infatti, può verosimilmente fungere da modello in altri contesti regionali solo se e nella misura anche in simili contesti operino simili fattori.

Il primo fattore è rappresentato da una intensa spinta all'integrazione: solo un progetto economico e politico forte può indurre gli Stati a rinunciare a porzioni significative della propria sovranità in questo campo, in vista della elaborazione di soluzioni normative condivise.

Il secondo fattore consiste nell'azione sovranazionale: in un settore politicamente sensibile e tecnicamente complesso come il diritto internazionale privato, il classico metodo "intergovernativo" presenta dei limiti che solo un'azione sovranazionale può

sormontare agevolmente. Certo, un massiccio trasferimento di potestà normativa operato dagli Stati in favore di un'organizzazione internazionale rischia di comportare, specie in un terreno come quello del diritto privato, una pericolosa compressione delle garanzie relative alla partecipazione democratica dei cittadini ai processi decisionali. Si tratta peraltro di una preoccupazione che può essere almeno in parte ridimensionata ricorrendo ad idonei meccanismi istituzionali (come è avvenuto, in Europa, attraverso il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo e attraverso il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nella procedura di adozione degli atti legislativi), e assoggettando i "prodotti" dell'attività normativa a rigorosi parametri di validità (connessi alla tutela dei diritti fondamentali, in particolare), presidiati da idonee garanzie giurisdizionali (in Europa, quelle legate alle prerogative di controllo della Corte di giustizia).

Il terzo fattore, strettamente legato al precedente, è dato dalla circostanza che gli Stati coinvolti nel processo di integrazione si rifacciano ad un comune patrimonio di valori fondamentali e garanzie: il diritto privato e il diritto processuale (e dunque lo stesso diritto internazionale privato e processuale), a dispetto della loro apparenza tecnica e "fredda", costituiscono il portato di precise opzioni "di valore". La loro unificazione, pertanto, si rivela possibile solo nella misura in cui esista, fra gli Stati interessati, una effettiva e profonda comunanza di valori.

Il quarto fattore, infine, può essere individuato nella esistenza di una diffusa "cultura" della cooperazione in ambito giuridico e giudiziario. La cooperazione è dialogo, e il dialogo non si impone: le norme rendono tecnicamente possibile (e in molti casi formalmente doverosa) una "comunicazione" fra "diversi", ma ciò che fa di quella comunicazione una comunicazione reale e "utile" è l'atteggiamento di apertura dei soggetti che vi partecipano. Al di là degli accorgimenti istituzionali che possono essere messi in campo a questo fine (ci riferiamo a strutture come la Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, menzionata poc'anzi), un ruolo cruciale è quello che può essere svolto dalle Università e in genere dalle istituzioni culturali, in quanto siano ispirate – come è nella loro natura più profonda – dai valori del pluralismo e dalla "curiosità verso l'altro".