

Profili problematici di un ordinamento multilivello di protezione dei diritti fondamentali. I sistemi nazionali di giustizia costituzionale alla prova del diritto dell'Unione europea

di Andrea Rovagnati

assegnista di ricerca in diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano

Interpellata in merito alla compatibilità con l'ordinamento comunitario di una regola processuale come quella allora vigente nell'ordinamento italiano, che imponeva al giudice nazionale di chiedere alla Corte costituzionale una dichiarazione di incostituzionalità delle norme interne incompatibili con norme europee adottate anteriormente nel tempo e, per questa ragione, contrastanti con la norma costituzionale deputata a legittimare l'adesione dello Stato alla Comunità europea, con una decisione divenuta celebre la Corte di giustizia dell'Unione europea statui che *“il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale”* (Corte di giustizia, sentenza 9 marzo 1978, causa C-106/77). Tale pronunciamento, come è noto, rappresentò una tappa relevantissima del continuo processo interno di assestamento dei rapporti tra organi titolari del potere legislativo, organi titolari del potere giurisdizionale comuni e organi titolari del potere di sindacare la legittimità costituzionale delle leggi: di lì a pochi anni, infatti, la Corte costituzionale italiana si discostò dall'orientamento precedentemente assunto e, conformandosi al principio processuale formulato nella sentenza appena ricordata, invitò i giudici nazionali a non applicare norme interne contrastanti con norme europee direttamente applicabili o dotate di efficacia diretta, escludendo che essi dovessero chiamarla in causa per ottenere una declaratoria di incostituzionalità delle prime (Corte costituzionale, sentenza 5 giugno 1984, n. 170).

Oggi, a distanza di più di trent'anni dall'affermazione di quello storico principio, il tema dell'incidenza del diritto europeo sulle regole interne recanti la disciplina delle competenze degli organi giurisdizionali comuni e degli organi preposti alla garanzia delle Costituzioni nazionali, nonché dei loro reciproci rapporti, si appresta ad essere discusso nuovamente nelle aule di Palazzo del Kirchberg. L'organo garante dell'ordinamento giuridico europeo, infatti, è stato chiamato a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea di talune previsioni dei sistemi di giustizia costituzionale recentemente approvate dal Belgio e dalla Francia che – stando all'interpretazione datane dagli organi rimettenti – imporrebbero ai giudici nazionali, nelle ipotesi in cui si profili un contrasto tra norme interne e diritti garantiti dalle rispettive

Costituzioni e, ad un tempo, dall'ordinamento dell'Unione europea, di interpellare prioritariamente le Corti costituzionali.

Più precisamente, mediante due rinvii pregiudiziali proposti nell'aprile del 2010, la *Cour de Cassation* francese ha domandato se l'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea osti a una regolamentazione che – come al giudice rimettente sembra fare l'*ordonnance* n. 58-1067 del 7 novembre 1958, come modificata dalla *loi organique* n. 2009-1523 di attuazione del nuovo art. 61-I della Costituzione francese – imponga ai giudici di ultima istanza di sottoporre ai giudici costituzionali la questione di legittimità costituzionale trasmessa loro dai giudici di grado inferiore, nella misura in cui la non conformità a (diritti garantiti dalla) Costituzione della disposizione di diritto interno controversa discenda dal suo conflitto con (diritti tutelati ne) l'ordinamento dell'Unione (cause riunite C-188/10 e C-189/10). Pochi mesi prima un interrogativo analogo era stato sollevato dal *Tribunal de première instance de Liège*, il quale ha chiesto all'organo garante dell'ordinamento dell'Unione europea se l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e l'art. 234 del Trattato che istituisce la Comunità europea (oggi, rispettivamente, art. 6 del Trattato sull'Unione europea e art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) si oppongano a una legge nazionale – come quella belga del 12 luglio 2009 – che prescriva al giudice comune di adire in via preliminare l'organo cui compete in via esclusiva il sindacato di legittimità costituzionale nell'ipotesi nella quale una legge interna sia idonea a violare tanto un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione nazionale quanto un principio generale dell'Unione *sub specie* di diritto sancito nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali (causa C-457/09), “*senza che tale giudice possa assicurare immediatamente l'effetto diretto del diritto comunitario nella controversia di cui è investito*”.

È interessante osservare che le domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal giudice belga e da quello francese hanno inquadrato il tema della compatibilità tra norme processuali costituzionali interne e norme europee in una prospettiva parzialmente diversa da quella che era stata assunta nell'ordinanza di rimessione del Pretore di Susa nel caso *Simmenthal* e abbracciata dalla stessa Corte di giustizia nella conseguente pronuncia. In quella occasione, come è noto, il giudice rimettente aveva censurato il meccanismo ideato dalla Corte costituzionale italiana – in base al quale i contrasti tra norme comunitarie aventi efficacia diretta e norme nazionali assunte successivamente nel tempo avrebbero dovuto dare luogo a decisioni di illegittimità costituzionale delle seconde – in quanto esso istituiva, sia pure solo temporaneamente, un ostacolo alla piena efficacia delle norme comunitarie, che avrebbero potuto essere applicate solo in seguito alla rimozione delle norme interne ad opera della Corte costituzionale. Nei casi in esame, invece, i giudici rimettenti sembrano suggerire che le norme processuali interne possano costituire un ostacolo permanente alla piena efficacia del diritto comunitario: ciò in quanto, in forza di dette norme, i giudici *a quibus* devono riconoscere carattere definitivo e vincolante alle decisioni assunte dalle rispettive Corti costituzionali, sia quando si traducano in una declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugnate (in tale ipotesi non potendo i giudici

più applicare dette norme al caso né tanto meno sollevare questioni pregiudiziali di interpretazione di norme europee che siano correlate a quelle) sia quando diano luogo a pronunce di legittimità costituzionale (in tale ipotesi non potendo i giudici attribuire alle norme in questione una interpretazione diversa da quella accolta dai giudici costituzionali). Ed invero, almeno da quanto si legge nel testo della questione pregiudiziale pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (G.U., C. 37, 13.02.2010, p. 3), i dubbi del *Tribunal de première instance de Liège* sulla compatibilità della normativa interna di cui si è detto con l'art. 6 TUE sono stati alimentati anche dalla circostanza che, in base ad essa, il giudice non possa “*esercitare un controllo di convenzionalità nel caso in cui la Cour constitutionnelle abbia riconosciuto la compatibilità della legge nazionale con i diritti fondamentali garantiti [dalla Costituzione]*”. Tale via – pare di comprendere, non disponendo chi scrive delle motivazioni poste alla base del provvedimento di rinvio – sarebbe preclusa dalla *loi spéciale sur la Cour Constitutionnelle* del 6 gennaio del 1989, la quale impone al giudice che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale (e ad ogni altro giudice chiamato a giudicare sulla medesima controversia) di risolvere il caso pendente davanti ad esso nel rispetto della regola affermata dall'organo garante della costituzionalità, le cui decisioni sono definitive ed insuscettibili di essere contestate in sede giurisdizionale. L'esistenza di un siffatto ostacolo è stata invece esplicitata dalla *Cour de Cassation* francese in un passaggio del provvedimento di rinvio pregiudiziale in cui si osserva che “*l'article 62 de la Constitution disposant que les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours et qu'elles s'imposent aux pouvoirs public et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles*”, con la conseguenza che, in ragione del meccanismo istituito dalla *loi organique* n. 2009-1523 (così come interpretato dal giudice rimettente, ma non dalla circolare interpretativa ministeriale del 24 febbraio del 2010), “*si le Conseil constitutionnel juge la disposition législative attaquée conforme au droit de l'Union européenne, [les juridictions du fond] ne pourront plus, postérieurement à cette décision, saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle*”.

Al di là della corretta interpretazione o meno delle norme processuali costituzionali interne ad opera dei giudici rimettenti, le questioni che essi hanno posto negli atti di rinvio sono di sicuro interesse per due ordini di ragioni. Dal punto di vista istituzionale, esse sollecitano la Corte di giustizia a riaffermare la tenuta del processo di integrazione giuridica tra l'ordinamento europeo e gli ordinamenti degli Stati membri anche quando ciò abbia rilevanti conseguenze nell'equilibrio costituzionale dei poteri affermato in questi ultimi, in un momento in cui il processo di integrazione politica è sottoposto a notevoli tensioni. Dal punto di vista strettamente giuridico, le domande pregiudiziali paiono offrire ai giudici di palazzo del Kirchberg il destro per esprimere il punto di vista della Corte in merito al tema della compatibilità tra i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione e le norme interne che vincolino i giudici a rispettare quanto statuito dalle rispettive Corti costituzionali, in casi in cui le pronunce di tali organi siano idonee a ledere detti principi (accogliendo, in ipotesi, una interpretazione delle norme interne contrastante con il diritto

dell'Unione o impedendo una interpretazione delle stesse comunitariamente/convenzionalmente conforme); ad un tempo, e su un diverso piano, la domanda pregiudiziale proposta dal *Tribunal de première instance de Liège* potrebbe spingere la Corte di giustizia a chiarire l'efficacia che, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, deve essere riconosciuta alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali in seno all'ordinamento dell'Unione europea e, di riflesso, in seno agli ordinamenti nazionali.

Dal momento che il presidente della Corte di giustizia ha accolto la richiesta della *Cour de Cassation* di procedere secondo la procedura accelerata (Corte di giustizia, ordinanza 12 maggio 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10), è ragionevole pensare che taluni di questi interrogativi possano trovare risposta in brevissimo tempo (si segnala in proposito che la trattazione orale delle cause in esame è stata svolta in data 2 giugno 2010).