

## La sentenza del TC sul caso *Melloni*: esempio del dialogo giudiziario europeo o di un monologo?\*

Valentina Faggiani\*\*

(20 marzo 2015)

1. L'interessante «saga» *Melloni*, che ha avuto inizio con il primo rinvio pregiudiziale sollevato dal *Tribunal constitucional* (*infra* TC) spagnolo con ordinanza (*auto*) n. 86/2011 ed è proseguita con la sentenza della Corte di giustizia UE del 26 febbraio 2013, si è chiusa con la pronuncia del TC n. 26/2014, segnando il suo epilogo<sup>1</sup>. In questa vicenda si sono affrontate, per la prima volta, alcune delle problematiche più delicate e complesse riguardanti lo spazio europeo di giustizia penale post-Lisbona, come quella concernente lo *standard* di garanzia del diritto a un processo equo e dei diritti della difesa, riconosciuti rispettivamente negli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (*infra* Carta), ed il ruolo delle Corti europee in questo sistema labirintico, caratterizzato da un pluralismo intrinseco.

2. Questo contributo, tuttavia, ha ad oggetto, in modo specifico, la sentenza del TC n. 26/2014, nell'intento di analizzare gli effetti che questa pronuncia è destinata a produrre nell'ordinamento giuridico spagnolo. Nella sentenza, il TC respinge il ricorso sollevato dal Sr. *Melloni*, procedendo a modificare, anche se a malincuore, la sua dottrina sulle «violazioni indirette dei diritti fondamentali» in relazione al «contenuto assoluto» del diritto a un processo equo, enunciato nell'art. 24.2 Cost.. Questo nuovo *standard* di tutela, infatti, sebbene conforme ai parametri europei e alla risposta della Corte di giustizia nel caso *Melloni*, è inferiore rispetto a quello garantito fino a quel momento nel sistema spagnolo.

L'«implicita resistenza»<sup>2</sup> del TC alla pronuncia dei giudici di Lussemburgo traspare dalla lettura dei fondamenti giuridici. Innanzitutto, prima di incorporare il nuovo *standard* europeo, il TC si preoccupa di «completare» quanto affermato nel caso *Melloni* con la dottrina contenuta nella dichiarazione 1/2004<sup>3</sup> del 13 dicembre sul Trattato costituzionale, riportandone un passaggio in cui, addirittura per tre volte, condizionava il primato del diritto dell'UE al rispetto dei controlimiti, ovvero ai principi e ai valori fondamentali della Costituzione<sup>4</sup>. Nell'ordinamento spagnolo, i limiti sostanziali all'integrazione europea, anche se

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> La «saga Melloni» si è sviluppata in tre episodi: a) il rinvio pregiudiziale sollevato dal TC alla Corte di giustizia UE con ordinanza (*auto*), n. 86/2011, del 9 giugno; b) la sentenza della Corte di giustizia UE del 26 febbraio 2013, *Melloni*, C-399/11; c) infine, la sentenza del TC, n. 26/2014, del 13 febbraio.

<sup>2</sup> Al riguardo, si veda l'opinione concorrente (*voto particular concurrente*) di A. Asua Batarrita alla STC n. 26/2014.

<sup>3</sup> *Declaración del Pleno del TC 1/2004, de 13 de diciembre de 2004.*

<sup>4</sup> TC n. 26/2014 del 13 febbraio, FJ 3.

non riconosciuti espressamente nella Costituzione, si desumono dalla *ratio* dell'art. 93 Cost., che costituisce la clausola di apertura alle cessioni di sovranità ad organizzazioni sovranazionali ed internazionali.

Il TC, in questo caso, lungi dall'applicare i controlimiti al caso concreto sottopostogli, si limita ad invocarli, consapevole del carattere straordinario di quest'arma e degli effetti che il suo uso potrebbe provocare nel processo di integrazione europea. Ribadendo in modo espresso la loro importanza, il TC vuole manifestare una certa mancanza di fiducia nei confronti del «primato incondizionato» del diritto dell'UE, che in alcune occasioni potrebbe arrivare a pregiudicare le strutture fondamentali politiche e costituzionali degli Stati membri, e cerca di riaffermare il suo ruolo di massimo garante della Costituzione e dei diritti fondamentali nell'ambito dell'ordinamento spagnolo.

Dopo questa premessa, il TC entra nel cuore della questione, correggendo la dottrina sulle «violazioni indirette dei diritti fondamentali» in relazione al diritto a un processo equo. In virtù di questo orientamento giurisprudenziale, il TC distingue a seconda che tali diritti, la cui protezione può essere attivata mediante un ricorso di *amparo*, abbiano rilevanza *ad intra* o si proiettino *ad extra*, rispetto a possibili «violazioni indirette» da parte di una decisione emessa da un'autorità straniera, che dovrebbe essere riconosciuta, omologata o convalidata in Spagna. Nel primo caso, i poteri pubblici spagnoli sono vincolati ai diritti fondamentali così come consacrati nella Costituzione; nel secondo caso, invece, non sono vincolati a tutte le garanzie riconosciute nell'art. 24 Cost., ma solo ai requisiti fondamentali o elementari, costituenti l'essenza dell'equo processo, in quanto espressione della dignità umana. Tali requisiti essenziali rappresentano il parametro alla stregua del quale si può controllare e valutare l'azione delle autorità pubbliche straniere, potendo rivelare l'incostituzionalità «indiretta» dell'attuazione della giurisdizione spagnola<sup>5</sup>.

Questa dottrina, inizialmente applicata all'istituto dell'extradizione e successivamente estesa alle questioni concernenti il mandato d'arresto europeo<sup>6</sup>, aveva indotto il TC a ricomprendere il diritto della persona accusata ad essere presente nel giudizio orale nel «contenuto assoluto» del diritto a un processo equo e ad annullare un numero rilevante di decisioni emesse contro persone condannate penalmente in contumacia nel loro paese, sottoponendone, in tal modo, l'operatività a un nuovo giudizio.

Lo *standard* di tutela elaborato dal TC, anche se più elevato, si trovava però in contrasto con il livello di protezione sancito nell'art. 6 CEDU e negli artt. 47 e 48 della Carta, così come interpretati dalla Corte EDU e dalla Corte di giustizia. Consapevole, pertanto, della necessità di adattarsi ai parametri stabiliti nei trattati ed accordi internazionali, ratificati dalla Spagna (ex art. 10.2 Cost.),

---

<sup>5</sup> STC 91/2000, del 30 marzo, FFJJ 7 e 8.

<sup>6</sup> Sentenze del TC 177/2006, del 5 giugno, e 199/2009, del 28 settembre 2009.

ed enunciati nella giurisprudenza dei loro «organi giurisdizionali di garanzia», il TC decide di modificare il suo consolidato orientamento giurisprudenziale, affermando che la condanna penale imposta con sentenza pronunciata in contumacia non viola il «contenuto assoluto» di questo diritto (ex art. 24.2 Cost.), quando l'assenza dell'accusato sia decisa volontariamente e in modo inequivocabile –come nel caso di specie analizzato– e l'interessato sia stato citato personalmente o comunque debitamente informato della data e del luogo del giudizio e sia stato difeso da un avvocato da lui scelto. Di conseguenza, in questo caso, non si può subordinare la consegna di una persona condannata *in absentia* alla condizione che la sentenza di condanna possa essere oggetto di revisione nello Stato membro emittente, al fine di evitare una lesione del diritto ad un processo equo e dei diritti della difesa garantiti dalla Costituzione<sup>7</sup>.

3. Sebbene la soluzione adottata manifesti lo sforzo di adattarsi ai parametri definiti a livello europeo, il TC avrebbe potuto sviluppare e specificare la propria posizione in modo differente. Innanzitutto, ancorché il TC richiami i diritti fondamentali e le libertà che la Costituzione riconosce negli accordi e nei trattati internazionali ratificati dalla Spagna, non fa riferimento, salvo nel fondamento giuridico n. 3, al primato del diritto dell'UE, che è il principio fondamentale attorno al quale ruota il *reasoning* della Corte di giustizia nella sentenza *Melloni*.

In secondo luogo, il TC, pur recependo l'interpretazione realizzata al riguardo dalla Corte EDU, in particolare, nella sentenza *Sejdovic c. Italia*<sup>8</sup>, e dalla Corte di giustizia nei casi *Trade Agency* e *Melloni*<sup>9</sup>, si limita a fare solo un breve accenno a quest'ultima, che, invece, costituisce proprio la fattispecie che ha determinato il *revirement* della dottrina sulle «violazioni indirette» del diritto a un processo equo. Se non fosse intervenuta questa sentenza, si sarebbe continuato, senza dubbio, ad applicare il precedente *standard* di tutela.

In terzo luogo, il TC non si sofferma sulla lettura realizzata nella sentenza *Melloni* dalla Corte di giustizia della «clausola orizzontale» contenuta nell'art. 53 della Carta, relativo al livello di protezione dei diritti ivi riconosciuti, limitandosi ad affermare che la risposta dei giudici di Lussemburgo alle questioni pregiudiziali «sarà di grande utilità» al fine di determinare il contenuto del diritto a un processo equo nella sua proiezione *ad extra*.

Infine, il TC non avrebbe dovuto estendere, in termini generali, lo *standard* della Corte di giustizia per regolare fattispecie appartenenti al diritto dell'UE alle «violazioni indirette» dei diritti fondamentali provocate da decisioni emesse da un'autorità straniera di uno Stato terzo, includendo, in tal modo, anche l'istituto dell'estradizione, il quale risponde a una logica e a principi differenti a quelli che ispirano il mandato d'arresto europeo; avrebbe dovuto

---

<sup>7</sup> Corte di giustizia UE, *Melloni*, cit., parr. 55-64.

<sup>8</sup> Corte EDU, sentenza del 3 marzo 2006, *Sejdovic c. Italia*, par. 82 e ss.

<sup>9</sup> Corte di giustizia UE, 6 settembre 2012, *Trade Agency*, C-619/10, parr. 52 e 55; Corte di giustizia UE, *Melloni*, cit., par. 49.

elaborare, piuttosto, diversi *standard* di protezione, distinguendo a seconda che la fattispecie in questione rientri o meno nel campo di applicazione del diritto dell'UE. Il nuovo *standard* si sarebbe dovuto applicare solo nel primo caso. In tale ipotesi, infatti, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, la necessità di stabilire e di rispettare una cornice legale comune per la protezione del diritto a un processo equo può portare ad una riduzione del livello di tutela. A suo parere, permettere ad uno Stato membro di valersi dell'articolo 53 della Carta per subordinare la consegna di una persona condannata *in absentia*, laddove questa persona abbia inequivocabilmente rinunciato a comparire nel processo a suo carico alla condizione (del resto né prevista dalla decisione quadro 2009/299 né conforme alla giurisprudenza della Corte EDU) che la sentenza di condanna possa essere oggetto di revisione nello Stato membro emittente, non eviterebbe una lesione del diritto ad un processo equo e dei diritti della difesa garantiti dalla Costituzione dello Stato membro di esecuzione, ma sarebbe pregiudizievole per il sistema nel suo insieme. In questo modo, si attribuirebbe agli Stati un margine di discrezionalità troppo ampio per bloccare l'esecuzione dei mandati di arresto europei emanati per eseguire sentenze contumaciali, non potendo gli Stati membri di emissione garantire alle persone interessate un nuovo processo. Questo pregiudicherebbe i principi di fiducia e di riconoscimento reciproci, che il mandato d'arresto intende rafforzare, e l'effettività della decisione quadro che lo regola e rischierebbe di creare un «sistema a geometria variabile», che incoraggerebbe i criminali a rifugiarsi negli Stati membri nei quali le norme costituzionali accordano una maggiore protezione, compromettendo l'uniformità dello *standard* di protezione elaborato a livello europeo<sup>10</sup>. Di conseguenza, gli Stati membri e, quindi, anche la Spagna, non possono applicare un livello di protezione più elevato di quello garantito dagli artt. 47 e 48,2 della Carta, che riconoscono il diritto a un processo equo e a un giudice imparziale e i diritti della difesa, in un ambito come quello del mandato di arresto europeo, le cui condizioni di esecuzione sono state armonizzate e sulle quali, pertanto, esistono norme comuni, soprattutto quando l'applicazione degli *standard* nazionali di tutela dei diritti fondamentali possa arrivare a compromettere –come nel caso *Melloni*– il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione<sup>11</sup>.

Questa esigenza non si avverte, invece, nel secondo caso, in cui ci si può trovare dinanzi a Paesi che non condividono gli stessi valori e la stessa cultura in materia di diritti fondamentali degli Stati dell'UE e che non sarebbero in grado di garantire che la persona estradata sia sottoposta a un processo con tutte le garanzie. Nel caso dell'extradizione, pertanto, lo *standard* tradizionalmente applicato dal TC ex art. 10.2 Cost. sarebbe dovuto rimanere invariato. L'interpretazione realizzata, a questo proposito, da parte del TC non

---

<sup>10</sup> Conclusioni dell'Avv. gen. Y. Bot, presentate il 2 ottobre 2012, *Melloni*, C-399/11, par. 103.

<sup>11</sup> Corte di giustizia UE, *Melloni*, cit., par. 60.

considera che, malgrado l'extradizione ed il mandato d'arresto perseguano entrambi lo scopo di garantire la consegna di individui imputati o condannati affinché siano giudicati o scontino la condanna eventualmente inflitta, rispondono, tuttavia, ad uno schema assiologico profondamente distinto. Nell'extradizione entrano in contatto due Stati sovrani: lo Stato che richiede l'extradizione e quello a cui è richiesta, il quale decide, caso per caso, se collaborare, a seguito di una valutazione di opportunità che va al di là di un'analisi dei profili strettamente giuridici della fattispecie e che giustifica l'intervento ultimo delle autorità politiche e l'applicazione di criteri quali la reciprocità e la doppia incriminazione. Nel caso del mandato di arresto europeo, invece, non ci troviamo dinanzi a Stati sovrani considerati come compartimenti stagni, ma dinanzi ad uno scenario completamente diverso, che si sviluppa nell'ambito del sistema giuridico dell'Unione europea, in cui gli Stati membri hanno deciso di cedere parte della propria sovranità nazionale, trasferendo competenze in determinati ambiti. Il mandato d'arresto è, infatti, una decisione giudiziaria emessa da uno Stato membro (Stato di emissione) in vista dell'arresto e della consegna da parte di un altro Stato membro (Stato di esecuzione) di una persona ricercata ai fini dell'esercizio di un'azione penale o dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà nel rispetto del principio del riconoscimento reciproco, dei diritti fondamentali e dei principi giuridici sanciti dall'articolo 6 del TUE. Inoltre, in questo caso, essendo lo Stato di emissione e quello di esecuzione membri dell'Unione, si suppone che condividano principi e valori e che garantiscano un livello di protezione almeno equivalente, in virtù della fiducia reciproca.

4. In conclusione, il caso *Melloni* non costituirebbe semplicemente un «monologo», in cui la Corte di giustizia ha cercato di mantenere a tutti i costi l'ultima parola sul livello di protezione dei diritti fondamentali nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE e a cui il TC ha dovuto prestare un assenso forzato, ma un buon esempio del circuito giudiziario europeo, in cui l'incontro/scontro tra i giudici si è trasformato in un dialogo costruttivo, conducendo ad una soluzione equilibrata. Quando il TC ha sollevato il suo primo rinvio pregiudiziale era consapevole del fatto che avrebbe dovuto accettare la risposta della Corte di giustizia, sia nel bene che nel male. Molto probabilmente si aspettava un'altra soluzione, ma era un rischio che doveva assumere. D'altro canto, la Corte di giustizia si è trovata dinanzi ad un caso complesso, destinato ad avere delle importanti ripercussioni su un ambito così delicato come lo *standard* di garanzia del diritto a un processo equo, dalla cui effettività dipende la protezione di tutti gli altri diritti fondamentali. È stata la prima volta che la Corte di giustizia si è pronunciata sul senso e sulla portata giuridica degli artt. 47 e 48,2 e sulla loro relazione con l'art. 53 della Carta. La soluzione adottata, che sarà, senza dubbio, oggetto di sviluppi futuri, sembrerebbe l'unica, a ben vedere, che le avrebbe permesso di mantenere un certo equilibrio del sistema e di non pregiudicare il primato del diritto dell'UE.

Mediante l'espansione degli effetti della Carta, la Corte di giustizia non ha voluto pregiudicare le Costituzioni nazionali, ma ha cercato di consolidare la funzione di unità che la Carta dovrebbe assumere in questo sistema interordinamentale, soprattutto quando entrino in gioco i valori europei fondamentali. Infine, per quanto riguarda la reazione del TC, il suo atteggiamento forse un po' ambiguo, che lo porta ad accettare con un velato dissenso la risposta della Corte di Lussemburgo, era prevedibile ed anche comprensibile. La sentenza *Melloni*, infatti, non solo sosteneva un orientamento contrario a quello consolidato nella giurisprudenza del TC, ma soprattutto ribadiva il ruolo della Corte di giustizia di massimo garante dei diritti fondamentali nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, in virtù del primato sui diritti interni degli Stati membri. Il TC, tuttavia, non poteva fare altro che incassare il colpo e adeguarsi a questa decisione. Ad ogni modo, anche se la sentenza del TC segna l'epilogo della «saga *Melloni*», in realtà questa vicenda ha aperto un nuovo capitolo nella costruzione di un sistema europeo di giustizia penale e nella definizione dei suoi principi fondamentali.

\*\* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale europeo, Università di Granada in cotutela con l'Università degli Studi di Ferrara.

Forum di Quaderni Costituzionali