

Pregiudiziale comunitaria ed “ integrazione “ di ordinamenti

di Sergio Bartole
(29 settembre 2008)

in corso di pubblicazione in “le Regioni”, 2008

Con ordinanza 13 febbraio 2008 n. 103, depositata in cancelleria il 15 aprile 2008, la Corte costituzionale ha disposto di sottoporre alla Corte di Giustizia della Comunità Europea questione pregiudiziale di interpretazione di norme di diritto comunitario in funzione della decisione di giudizio pendente di fronte alla stessa Corte costituzionale a seguito del ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri contro norma legislativa della Regione Sardegna relativa all'assoggettamento a tassazione delle imprese esercenti aeromobili o unità di diporto per violazione del primo comma dell'art. 117 Cost..

Con questa pronuncia la Corte riconosce che, dovendo giudicare dell'osservanza da parte del legislatore sardo della norma che lo obbliga al rispetto “ dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario “, essa deve utilizzare come parametro interposto del giudizio di legittimità costituzionale norme di diritto comunitario, la cui corretta interpretazione spetta alla Corte di Giustizia. A questa mossa la nostra Corte si determina, dunque, per evidenti ragioni di pregiudizialità ai fini della decisione del giudizio dinanzi ad essa pendente, l'ammissibilità dell'evocazione nel corso dello stesso di norme comunitarie quali elementi integrativi del parametro di costituzionalità conseguendo “ alla particolare natura “ del giudizio medesimo. Il che non preclude alla Corte – quasi a ridimensionare il passo fatto - la rivendicazione della “ sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell'ordinamento interno “.

A prima lettura, l'ordinanza sembra, dunque, degna anzitutto di segnalazione in quanto costituisce un vero e proprio *overruling* di precedente orientamento giurisprudenziale, il quale escludeva che la Corte costituzionale fosse competente a sollevare questione pregiudiziale di interpretazione del diritto comunitario dinanzi alla Corte Europea di Giustizia in base all'art. 234 (ex art. 177) del Trattato che istituisce la Comunità europea. In passato la Corte aveva, infatti, sostenuto che essa non poteva essere inclusa fra gli “ organi giudiziari, ordinari o speciali che siano, tante sono, e tanto profonde, le differenze tra il compito affidato alla prima, senza precedenti nell'ordinamento italiano, e quelli ben noti e storicamente consolidati propri degli organi giurisdizionali “ (sentenza n.13/1960). Così ragionando, il nostro giudice costituzionale svolgeva evidentemente considerazioni tutte argomentate con riguardo al nostro interno ordinamento costituzionale: il che non escludeva che esse potessero sembrare ai commentatori discutibili per la presa di distanza dalla funzione giurisdizionale e dalle sue manifestazioni, anche se la Corte riconosceva di esercitare “ essenzialmente una funzione di controllo costituzionale, di suprema garanzia della osservanza della Costituzione della Repubblica.....secondo modalità e con garanzie processuali “, dunque in conformità ad una disciplina atta a “ rendere possibile il contraddittorio fra i soggetti e gli organi ritenuti più idonei, e pertanto legittimati a difendere

davanti ad essa interpretazioni diverse delle norme costituzionali “. Apparentemente messa in dubbio nella successiva sentenza n. 168/1991, questa posizione venne definitivamente ribadita e confermata nell’ordinanza n. 536/1995 con esplicita esclusione della Corte costituzionale dal novero della “ giurisdizione nazionale “ alla quale fa riferimento il Trattato istitutivo della Comunità europea.

Oggi la Corte abbandona questi suoi precedenti. A tal fine non solo statuisce che essa “ costituisce una giurisdizione nazionale ai sensi dell’art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE “, ma aggiunge che trattasi di “ giurisdizione di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni – per il disposto dell’art. 137, terzo comma, Cost. – non è ammessa alcuna impugnazione) “. L’*overruling* non viene puntualmente motivato e chiarito, ma è certamente significativa la circostanza che nella qualificazione della posizione della Corte si fa posto al rilievo che trattasi di giurisdizione di unica istanza, lasciando capire che, ove al giudice delle leggi non fosse riconosciuto il potere di sollevare la pregiudiziale comunitaria, non vi sarebbero altre strade o altre occasioni per far pesare sul giudizio *de quo* l’influenza del magistero interpretativo della Corte di Giustizia con specifico riferimento al caso di specie. Ciò è tanto più vero – dice la Corte – nel caso dei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale. Si tratta, in apparenza, di una considerazione probabilmente dettata da intenti limitativi, anche se muove da una base di ordine generale: la Corte è sempre giudice di unica istanza. L’ordinanza apre la porta alla pregiudiziale comunitaria, ma lo fa, allo stato degli atti, con riguardo a quei soli giudizi che in quanto promossi in via principale non hanno un antecedente o un seguito in un procedimento giurisdizionale, ordinario o speciale che sia, quale quello pendente dinanzi al giudice *a quo* nei giudizi in via incidentale sulla legittimità delle leggi, in cui sia attivabile la via della pregiudiziale comunitaria. L’impostazione rammenta quella altra volta seguita ai fini della identificazione di organi in possesso dei requisiti sufficienti ai fini della proposizione in via incidentale di questione di legittimità costituzionale: la Corte non si impegna nella qualificazione a tutto tondo dell’organo rimettente la questione incidentale ma si limita ad una valutazione di carattere pratico e strumentale (vedi ZAGREBELSKY, *La sezione disciplinare del CSM come giudice a quo: possibili implicazioni*, in *Giur.cost.* 1971, 89 ss.). E’ evidente che la prospettiva del ragionamento è mutata, la Corte non guarda più al problema del ricorso alla Corte di Giustizia dal punto di vista della sua qualificazione in diritto interno. Essa è motivata da preoccupazioni di ordine comunitario: “ ove nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale non fosse possibile effettuare il rinvio pregiudiziale di cui all’art. 234 del Trattato CE, risulterebbe “ – si sostiene in motivazione – “ leso il generale interesse alla uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE “.

Se per l’innanzi la Corte costituzionale dava l’impressione di volersi considerare estranea alla crescita dell’ordinamento comunitario, con l’ordinanza in commento essa dimostra di sentirsi coinvolta in quella vicenda. Se, di norma, il rinvio pregiudiziale è compito del giudice ordinario o amministrativo che sia, a questo compito il giudice costituzionale non può sottrarsi se, con riferimento al caso di specie sottoposto al suo giudizio, non vi sono altre possibilità o occasioni di investire la Corte di Giustizia dell’interpretazione di norme

comunitarie prima che ad esse si dia applicazione in sede contenziosa. E' un indubbio passo avanti che, però, pone all'interprete un interrogativo cui conviene tentare di dare una prima risposta, quanto meno nella forma di una prudente ipotesi di lavoro. In effetti, l'ordinanza sembra implicare *rationes decidendi* che non si esauriscono nelle citate considerazioni sulla qualificazione della Corte quale giurisdizione nazionale ai sensi del citato art. 234 TCE, ma investono la concezione stessa che la Corte ha del rapporto fra ordinamento comunitario ed ordinamento nazionale.

Vero è che la motivazione della svolta giurisprudenziale è tutta condotta in chiave di utilità dei suoi effetti: la preclusione della pregiudiziale comunitaria metterebbe a rischio, almeno per quanto di interesse nelle vicende cui la Corte costituzionale sia interessata a seguito di impugnazioni in via principale, l'uniforme applicazione del diritto comunitario. Ma non è, però, privo di rilievo il fatto che il nostro giudice costituzionale parli di un generale interesse a questa interpretazione uniforme, rivelando di considerarsi parte della vicenda comunitaria. Nel passato la Corte ha sempre ragionato dei rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale in termini di sistemi " configurati come autonomi e distinti, ancorchè coordinati, secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato " (sentenza n. 170/1984), anche se in una occasione si è detto qualcosa di più parlando di " ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti (*enfasi dell'autore*) " (sentenza n. 389/1989). Questa posizione poteva essere ricostruita dogmaticamente facendo ricorso (con scelta per vero molto congeniale al giudice relatore della sentenza n. 170/1984, Antonio La Pergola) alla dottrina della pluralità degli ordinamenti giuridici di Santi Romano, per la quale può avvenire che uno Stato riconosca, quali entità caratterizzate da propria ed autonoma giuridicità e non come meri eventi di fatto, altri ordinamenti giuridici diversi dal suo, accordando all'interno di questo giuridica rilevanza alle loro norme (ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1951, 162 ss.). Del resto, Romano stesso in quelle pagine parlava, con interessante coincidenza terminologica, di una vicenda di coordinamento. Oggi la Corte fa un passo avanti in quanto afferma che, " ratificando i Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte dell'ordinamento comunitario, e cioè di un ordinamento giuridico autonomo, integrato (*enfasi dell'autore*) e coordinato con quello interno ". E' la prima volta che la Corte accenna ad una integrazione di ordinamenti e la circostanza non può essere casuale, se è vero che proprio a proposito dell'uso di tale terminologia essa ha preso a suo tempo le distanze dalla Corte del Lussemburgo, che – a suo dire – " considera.....la fonte normativa della Comunità e quella del singolo Stato come integrate (*enfasi dell'autore*) in un solo sistema, e quindi muove da diverse premesse, rispetto a quelle accolte nella giurisprudenza di questa Corte " (sentenza n. 170/1984). Resta da vedere perché viene introdotta questa variazione terminologica che, fra l'altro, avvicina la giurisprudenza costituzionale italiana a quella di altri giudici costituzionali degli Stati membri della Comunità. Il fatto è che, accedendo alla richiesta di sollevare la pregiudiziale comunitaria, la Corte non solo manifesta la sua considerazione per l'interesse generale all'uniformità dell'interpretazione del diritto comunitario, ma si dichiara disposta a seguire l'interpretazione del diritto comunitario che nel caso di specie la Corte di Giustizia farà propria. E' questa la naturale conseguenza della sua iniziativa, perché altrimenti non si spiegherebbe una mossa che comporta pieno

riconoscimento del ruolo dei giudici del Lussemburgo nel sistema comunitario. Certamente resta aperta la possibilità che a seguito della decisione sul rinvio pregiudiziale si “ determini un contrasto, sindacabile esclusivamente dalla Corte costituzionale, con i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale ovvero con i diritti inalienabili della persona “ (ordinanza n. 454/2006), con conseguente svincolo del giudice costituzionale dall’osservanza dell’interpretazione del giudice comunitario. E, però, in linea di principio sembra difficilmente contestabile che la nostra Corte si sente parte dell’ordinamento comunitario e ne accetta le regole ed i principi fondamentali.

Si può dire che questa svolta comporti una correzione di tutta la dottrina del giudice costituzionale in materia di rapporti fra ordinamento comunitario ed ordinamento nazionale? Ragionando di integrazione la Corte si allontana dalla dottrina della reciproca autonomia e separatezza dei due ordinamenti, ovvero usa questa nuova terminologia solo per dare enfasi al coordinamento dei due ordinamenti ed alle conseguenti ricadute sul ruolo e le attribuzioni rispettive dei relativi organi, anche nelle reciproche relazioni? Un aggettivo è forse troppo poco per dedurre una così radicale inversione di giurisprudenza, ma può costituire un segno di possibili, futuri sviluppi.

Il profilo ora accennato mette, fra l’altro, in discussione la stessa posizione costituzionale della Corte. Finché essa insisteva a negare di poter essere inclusa fra le giurisdizioni nazionali cui fa riferimento il Trattato comunitario, di una sua collocazione nell’ordinamento europeo non vi era nemmeno ragione di discorrere. Questo era problema che riguardava, semmai, i giudici ordinari, che – a parte la romaniana ipotesi di una rilevanza interna dell’ordine comunitario nel nostro ordine nazionale – sembrano operare quali organi della Comunità, o meglio del più ampio ordinamento integrato, preposti all’applicazione del relativo diritto e, quindi, assoggettati al vincolo dell’osservanza della giurisprudenza della Corte di Giustizia. Portando alle ultime conseguenze il discorso sull’integrazione dei due ordinamenti, si apre anche per la Corte costituzionale la possibilità di ricevere una siffatta qualificazione, nonostante la “ sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell’ordinamento interno “? Certo è che, ove dovesse prevalere la tesi favorevole ad una vicenda di integrazione di ordinamenti che ci troviamo ad ipotizzare, sarebbe difficile sfuggire alla sensazione che tutti i giudici nazionali agiscono in qualità di organi dell’ordinamento complessivo e, per questa sola ragione, intrattengono rapporti diretti con la Corte di Giustizia e sono subordinati alla sua giurisprudenza. Ed ancora sarebbe difficile contestare che ordinamento comunitario ed ordinamenti nazionali costituiscono un solo ordinamento con una precisa ripartizione di compiti sia per quanto riguarda la distinzione fra attribuzioni comunitarie e attribuzioni degli Stati membri che per quanto ha tratto alla separazione delle funzioni fra i diversi livelli di autorità europee e nazionali all’interno dell’ordinamento comunitario.

E’ questa la prospettiva di approfondimento delle ricerche cui si è fatto cenno più sopra, per cui restano contrapposte le due diverse ipotesi di lavoro, quella della costruzione di un ordinamento unitario, da un lato, e, dall’altro, quella di una rilevanza dell’ordine comunitario nell’ordine nazionale secondo le indicazioni di Romano. Ma questa seconda soluzione è praticabile in una situazione in cui la stessa adozione di atti dell’ordine comunitario rientra

fra i compiti di organi dell'ordinamento nazionale, i quali non solo sottostanno al vincolo di implementazione dell'ordine europeo ma sono anche chiamati ad interagire con esso, incentivandone la crescita e gli sviluppi ? Il caso della pregiudiziale comunitaria è a tale riguardo sintomatico.

Parlando comunque di un rapporto fra Stati, Romano pensava, invece, a due sfere di attività nettamente distinte, seppure concedendo la possibilità del riconoscimento di un ordinamento in quanto tale in altro ordinamento, ovvero della giuridica rilevanza di uno nell'ambito dell'altro. " Il rinvio al diritto straniero è infatti da ricollegarsi al principio, che l'ordinamento statale ha limitato se stesso: il che significa che il diritto straniero è chiamato ad imperare in un campo in cui questo non impera e, quindi, il primo non può valere come parte del secondo ", egli sosteneva nello stesso scritto (*ivi*, 175). Forse la concreta esperienza europea va oltre queste ipotesi di lavoro, anche se la posizione di Romano è certamente più avanzata di quella della nostra migliore dottrina in materia di fonti del diritto che, sviluppando la giurisprudenza della Corte, ricorre alla figura delle fonti fatto ed alle relative macchinose spiegazioni per dare conto dell'introduzione del diritto comunitario nell'ordine nazionale (PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 432 ss.). In quel disegno non vi è posto, però, per ordinamenti che sono destinati ad interagire fra loro. Ed infine è un tale disegno utilizzabile quando l'integrazione è così pervasiva da coprire spazi amplissimi rispetto ai quali si è avuta una cessione di sovranità dallo Stato alla Comunità e questa nasce con attribuzioni che comportano la competenza istituzionale ad intervenire in ambiti statali?

A queste riflessioni viene spontaneo aggiungere qualche rilievo riconducibile all'oggetto del giudizio da cui trae origine la questione pregiudiziale sollevata dalla nostra Corte, che è – come si è visto – giudizio in via principale promosso dallo Stato contro la Regione Sardegna. Che il giudice delle leggi si sia deciso ad investire la Corte di Giustizia di un suo rinvio, è probabilmente frutto di una valutazione che riguarda non solo l'interesse generale all'uniformità dell'interpretazione del diritto comunitario e la peculiarità del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, ma anche la materia dei rapporti fra Stato e Regioni. Per quanto questa metta in giuoco la stessa quota di sovranità interna esercitabile in base alla Costituzione dallo Stato (artt. 1 e 117 Cost.), la Corte è forse meno preoccupata dei vincoli che possono derivare al suo giudizio dalla pronuncia interpretativa dei giudici del Lussemburgo di quanto non tema questi vincoli in altre materie per le quali preferisce lasciare agli altri giudici il compito (e il rischio ?) di investire la Corte di Giustizia di un giudizio che può avere effetti incisivi sul nostro ordinamento costituzionale. In materia regionale la Corte ha già in più di un'occasione accettato interferenze comunitarie quanto al riparto delle competenze fra Stato e Regioni (sentt. nn. 142/1972, 389/1987, 126/1996, 93/1997, 336/2005) e, quindi, probabilmente assegna a questo una più ridotta rilevanza di quella che è disposta a riconoscere ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana (sentt. nn. 183/1973 e 170/1984). Il che non significa che in materia regionale la Corte non sia pronta ad intervenire a salvaguardia dei c.d. controlimiti, ma implica semplicemente che essa forse preferisce non trovarsi esposta nelle altre materie all'impatto diretto da una pronuncia interpretativa della

Corte di Giustizia. L'intermediazione di altro giudice, un possibile giudice *a quo* può rendere meno drammatica la prospettiva di un eventuale conflitto.

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Trieste

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali