

# LA PRIMA VOLTA DELLA CORTE COSTITUZIONALE A LUSSEMBURGO. DIALOGO DIRETTO TRA CORTI, COSTITUZIONALE E DI GIUSTIZIA, MA NEI SOLI GIUDIZI IN VIA PRINCIPALE

DI ANGELA COSSIRI<sup>1</sup>

## 1. IL CONTESTO DEL RINVIO PREGIUDIZIALE (LA CORTE COSTITUZIONALE BOCCIA LE “TASSE SUL LUSSO” DELLA REGIONE SARDEGNA)

La Corte costituzionale italiana, per la prima volta nella sua storia, ha operato come giudice di rinvio alla Corte di giustizia europea ai sensi dell'art. 234 TCE, promuovendo, nell'ambito di un giudizio in via principale, una questione pregiudiziale comunitaria. È accaduto con l'ordinanza n. 103 del 2008, che trova il suo prodromo nella immediatamente precedente sentenza n. 102<sup>2</sup>.

La decisione matura in una stagione in cui la Corte costituzionale italiana sembra avviare, con una serie di significative pronunce anche di rilievo sistematico, un percorso cooperativo di maggiore sensibilità rispetto al passato, nella direzione del superamento delle tradizionali prudenze verso le supreme giurisdizioni sovranazionali e internazionali, anche in attuazione della novella costituzionale contenuta nel primo comma dell'art. 117, che trova per questa via la sua piena operatività<sup>3</sup>.

Ai fini della comprensione della vicenda che ha condotto la Corte italiana ad interrogare il giudice lussemburghese per la prima volta direttamente, appare interessante il contesto nel quale il rinvio si colloca. Con la sentenza n. 102, il Giudice costituzionale ha dichiarato illegittimi alcuni tributi regionali introdotti dalla Regione Sardegna, noti alle cronache giornalistiche come “tasse sul lusso” in quanto gravanti essenzialmente sul turismo d'élite<sup>4</sup>. Con questa normativa, la Sardegna – in forza della potestà legislativa conferitale dall'art. 8, lett. i), dello Statuto di autonomia che consente alla Regione di stabilire tributi legati all'attività turistica anche in carenza di una legislazione statale di coordinamento –, aveva istituito alcune imposte gravanti sulle plusvalenze dei fabbricati siti nella fascia costiera e adibiti a seconde case, sulle seconde case ad uso turistico, se

---

*Il presente articolo è destinato alla pubblicazione nella rivista Studium Iuris.*

<sup>1</sup> Dottore di ricerca in diritto costituzionale, Università di Ferrara.

<sup>2</sup> Tra i primi commenti alle pronunce, v. S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria e integrazione di ordinamenti*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2008; E. CANNIZZARO, *L'introduzione di nuovi tributi su immobili contrasta con la politica fiscale dello Stato*, in *Guida al diritto*, n. 18/2008, p. 63 ss.; L. PESOLE, *La Corte Costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n.103 del 2008* in *Federalismi.it*; I. SPIGNO, *La Corte costituzionale e la vexata quaestio del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2008; S. PERAZZELLI, *“Tassa sul lusso”: dalla Corte costituzionale un esito scontato e un'apertura a sorpresa*, in corso di pubblicazione in *Le istituzioni del federalismo*, 2008.

<sup>3</sup> Per quanto attiene ai rapporti con l'ordinamento internazionale, cfr. Corte cost., sentt. nn. 348 e 349/2007, in cui si riconosce al diritto internazionale pattizio il ruolo di “norma interposta” integrativa del parametro costituzionale; sent. n. 39/2008, che dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione (già abrogata) della legge fallimentare in tema di incapacità personali derivanti al fallito, ritenuta dalla Corte Edu lesiva dei diritti della persona; e sent. 306/2008, che annulla per violazione dell'art. 10, c. 1 Cost. in concorrenza con altri parametri, una disposizione del Testo unico sull'immigrazione come modificato nel 2007, nella parte in cui esclude che l'indennità di accompagnamento possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito stabiliti per il permesso di soggiorno. Per approfondimenti sul vincolo derivante dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, cfr. BIN, BRUNELLI, PUGIOTTO, VERONESI (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e Cedu. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia in Italia delle sentenze di Strasburgo*, *Atti del Seminario “preventivo”* (Ferrara, 9 marzo 2007), Giappichelli, 2007 (e-book).

<sup>4</sup> Lo scrutinio riguarda la legge regionale n. 4 del 2006 (“Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo”), che è stata successivamente modificata, nell'intento di superare i rilievi di incostituzionalità formulati dal Governo, dalla legge regionale n. 2 del 2007 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2007”).

collocate entro una determinata distanza dalla battigia, e sullo scalo estivo occasionale di aeromobili adibiti a trasporto di privati e di natanti da diporto di lunghezza superiore a 14 metri. In tutti i casi, le imposte erano applicabili soltanto nei confronti di soggetti aventi domicilio fiscale fuori dal territorio regionale sardo. La *ratio* ispiratrice di questa contestata politica fiscale era quella di far gravare il costo dell'inquinamento prodotto da certe attività turistiche, valutabile in termini di "consumo" di risorse naturali limitate, anche su soggetti non facenti parte stabilmente della comunità locale, con l'obiettivo, tra l'altro, di disincentivare le nuove edificazioni<sup>5</sup>.

La bocciatura riguarda gli artt. 2 e 3 della legge regionale impugnata che istituiscono rispettivamente "l'imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconda casa" e "l'imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico". In via preliminare, la Corte rileva che, nei casi in questione, la disciplina del Titolo V, risultante dagli artt. 117 e 119 Cost., non assicura quelle "forme di autonomia più ampie" che ne autorizzerebbero l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale, in forza dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001; lo scrutinio delle due norme censurate deve quindi essere condotto alla luce dell'art. 8, lett. h), dello Statuto regionale, che consente alla Regione sarda di introdurre tributi propri alla sola condizione dell'armonia con i principi del sistema tributario statale<sup>6</sup>.

Ciò premesso, la Corte procede a verificare la coerenza della normativa regionale con lo "spirito" del sistema tributario statale o più specificatamente con le *rationes* cui sono ispirati i tributi statali su analoghe materie imponibili, concludendo per l'evidente incoerenza tra il tributo regionale sulle plusvalenze e la scelta di politica fiscale del legislatore statale<sup>7</sup>. Per quanto riguarda invece l'imposta sulle seconde case, la Corte, smentendo il dichiarato intento del legislatore regionale di introdurre un'imposta a finalità ecologica sull'uso turistico del territorio costiero, ritiene che si sia istituita una vera e propria imposta patrimoniale sui fabbricati ubicati nell'area costiera e non adibiti ad abitazione principale, secondo lo schema dell'ICI; tale imposta però non si applica alla generalità dei possessori di immobili – come invece è richiesto dai principi generali del sistema tributario statale – e, pertanto, crea ingiustificate disparità di trattamento a svantaggio dei non-fiscalmente domiciliati nel territorio regionale<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Per completezza, si segnala che con la medesima legge regionale viene introdotta anche una quarta imposta regionale di modesta entità, applicabile in via facoltativa dai Comuni sardi ai non residenti soggiornanti nelle strutture recettive locali durante il periodo estivo. Riguardo a quest'ultima previsione, la Corte costituzionale ritiene legittimo differenziare il trattamento fiscale in ragione del criterio della residenza: i villeggianti, infatti, fruiscono, durante il soggiorno, dei servizi pubblici locali e del patrimonio culturale e ambientale regionale, senza concorrere in alcun modo al finanziamento delle entrate, a differenza dei residenti. Inoltre, procedendo autonomamente alla verifica della compatibilità comunitaria della norma, la Corte sostiene che la previsione non violi alcuna specifica normativa europea, né leda la libertà di circolazione dei servizi.

<sup>6</sup> Diversamente da quanto accade per le Regioni a Statuto ordinario che sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire tributi già presenti in forza di leggi nazionali o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto.

<sup>7</sup> Ai sensi dell'art. 67 del d.P.R. 917/1986, il legislatore statale ha inteso limitare la tassazione alle sole plusvalenze realizzate da vendite avvenute nel quinquennio successivo all'acquisto dell'immobile e sempreché non si tratti di unità adibite a primarie esigenze abitative

<sup>8</sup> Quanto all'art. 4 della legge regionale impugnata, istitutivo dell'"imposta regionale su aeromobili e unità da diporto", la Corte costituzionale dichiara inammissibili o non fondate le censure formulate dal Governo. In particolare, non fondata è la questione relativa alla violazione dello Statuto, poiché la potestà legislativa della Regione Sardegna in materia di tributi propri non è condizionata alla previa emanazione di legislazione statale che fissi i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario. Parimenti infondata è la censura in riferimento all'art. 53 Cost., mossa sull'argomento per cui il tributo regionale costituirebbe una duplicazione di imposta rispetto a quanto previsto dalla legge statale in materia di diritti aeroportuali, poiché questi ultimi non costituiscono tributi ma corrispettivi civilistici di servizi. Viene altresì respinta l'ulteriore censura di violazione del principio di uguaglianza e progressività nel prelievo fiscale, poiché, nel prevedere

## 2. LA SOLUZIONE DEL RINVIO PREGIUDIZIALE COMUNITARIO (A PROPOSITO DELL'IMPOSTA DI SCALO APPLICATA ALLE IMPRESE)

Viene da ultimo affrontata la censura mossa all'imposta di scalo quando l'attività di diporto è esercitata a fine di lucro o nel caso di aeromobili che svolgono operazioni di aviazione generale di affari, cioè operazioni di trasporto di persone compiute senza remunerazione per motivi attinenti ad attività di impresa. In queste ipotesi viene in rilievo come parametro l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 49 e 81 TCE, posti rispettivamente a tutela della concorrenza e della libera prestazione di servizi, e all'art. 87 TCE, istitutivo del divieto di aiuti di Stato. E' a questo proposito che il ricorrente chiede alla Corte costituzionale di procedere al rinvio pregiudiziale ex art. 234 TCE. La Corte accoglie la domanda in riferimento agli artt. 49 e 87 TCE<sup>9</sup>.

La questione interpretativa sollevata è giudicata rilevante in quanto è già stata esclusa la fondatezza dei profili di illegittimità costituzionale dedotti dal ricorrente con riguardo a questioni diverse dalla compatibilità comunitaria. Per ragioni processuali riguardanti la necessità di motivare la rilevanza della questione, sembra quindi che il parametro di cui all'art. 117, comma 1, Cost. possa venire attivato solo in via residuale rispetto ad altri: la compatibilità comunitaria sarà vagliata solo ove la norma non sia costituzionalmente illegittima per motivi attinenti l'ordinamento interno.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione interpretativa, la Corte, nella inedita veste di giudice *a quo*, sostiene come non possa escludersi, in riferimento alle imprese, che l'assoggettamento a tassazione, nel caso in cui esse non abbiano domicilio fiscale in Sardegna, crei una discriminazione e un conseguente aggravio di costi rispetto a quelle che, pur svolgendo la stessa attività, non sono tenute al pagamento del tributo per il solo fatto di avere domicilio fiscale in Sardegna<sup>10</sup>. In sostanza, "vi è un'incertezza interpretativa che richiede l'intervento della Corte di giustizia CE, come risulta evidente dall'esame della giurisprudenza di tale Corte. Essa si è in più occasioni occupata di fattispecie analoghe alla denunciata imposta di scalo e ha affermato che sussiste una restrizione alla libera prestazione dei servizi nel caso in cui una determinata misura renda le prestazioni transfrontaliere più onerose delle prestazioni nazionali comparabili [...]. Quei casi avevano, però, ad oggetto tasse che discriminavano tra voli nazionali e voli internazionali o tra voli aventi percorrenza superiore e inferiore ad una determinata distanza o, ancora, tra trasporti infranazionali e internazionali. Non veniva dunque in rilievo una possibile discriminazione – pur astrattamente rilevante per il diritto comunitario – tra imprese aventi o no domicilio fiscale in una regione di uno Stato membro. Per quanto attiene, poi, alla dedotta violazione dell'art. 87 del Trattato CE, si pone anche il problema se il vantaggio economico concorrenziale derivante alle suddette imprese "residenti" in Sardegna dal loro non assoggettamento all'imposta regionale sullo scalo rientri nella nozione di aiuto di Stato, considerato che detto vantaggio deriva non dalla concessione di un'agevolazione fiscale, ma indirettamente dal minor costo da esse sopportato rispetto alle imprese "non residenti" (analogamente alla fattispecie, per alcuni versi simile, esaminata dalla Corte di giustizia CE con la sentenza del 22 novembre 2001, C-53/00, Ferring SA)".

---

l'imposta in misura fissa per classi di lunghezza dell'imbarcazione e nell'esentare i natanti che sostino tutto l'anno nei porti sardi, il legislatore regionale ha inteso favorire una più intensa utilizzazione delle strutture locali, ritenendo preferibile, da un punto di vista economico generale, incentivare fiscalmente uno stabile collegamento con il territorio, *ratio*, ad avviso della Corte, non arbitraria né irragionevole.

<sup>9</sup> Viene per contro riservata al prosieguo del giudizio la decisione sulla violazione dell'art. 81 TCE.

<sup>10</sup> Più precisamente, l'applicazione dell'imposta regionale di scalo potrebbe dar luogo ad un aggravio selettivo del costo dei servizi resi dalle imprese "non residenti", che assume rilevanza per l'ordinamento comunitario sia come restrizione alla libera prestazione dei servizi (art. 49 TCE), sia come aiuto di Stato alle imprese con domicilio fiscale in Sardegna (art. 87 TCE), con effetti discriminatori e distorsivi della concorrenza.

Sul piano processuale, la Corte separa il giudizio avente ad oggetto la specifica questione, sospendendone la trattazione sino alla definizione delle questioni interpretative pregiudiziali rimesse alla Corte di giustizia con la separata ordinanza n. 103.

### 3. LA TEORIA DEL “DOPPIO BINARIO” E I PROBLEMI APERTI

La Corte chiarisce il modo in cui vanno affrontate le questioni di compatibilità comunitaria delle norme interne nel centrale punto 8.2.8 della sentenza n. 102, le cui argomentazioni sono pedissequamente riprese nella successiva ordinanza n. 103. L'esame del caso offre anzitutto l'occasione di acclarare, in via preliminare, le modalità e i termini in cui le norme comunitarie possano costituire elementi integrativi del parametro di costituzionalità, secondo il disposto dell'art. 117, comma 1, Cost., come modificato a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001. In termini generali viene riaffermato che, se l'art. 11 Cost. ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento, come ammesso dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sent. 170/1984 fino ad arrivare alle recenti pronunce gemelle nn. 348 e 349/2007, “il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost. [...] ha ribadito che i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario si impongono al legislatore nazionale (statale, regionale e delle Province autonome). Da tale quadro normativo costituzionale consegue che, con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base all'art. 11 Cost., l'esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi. Le norme comunitarie vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione”<sup>11</sup>.

Secondo la Corte, “l'inserimento dell'Italia nell'ordinamento comunitario comporta due diverse conseguenze, a seconda che il giudizio in cui si fa valere tale dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a seguito di ricorso proposto in via principale. Nel primo caso, le norme comunitarie, se hanno efficacia diretta, impongono al giudice di disapplicare le leggi nazionali (comprese quelle regionali), ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme «fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.» (sentt. nn. 129 del 2006; 406 del 2005; 166 e 7 del 2004), o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario”.

---

<sup>11</sup> Il passo secondo cui “l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno”, che riprende e sviluppa un'analogia affermazione contenuta nella sent. 348 del 2007 (cfr. punto 3.3. del Considerato in diritto: “Con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un “ordinamento” più ampio, di natura sopranazionale...), è valorizzato da S. BARTOLE, *op. cit.*, p. 3-4: “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 [...]. 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”.

La Corte, quindi, conferma l'esistenza di due diversi modi di operare delle norme comunitarie, secondo il canone di un "doppio binario", a seconda che il giudizio di costituzionalità sia indiretto o diretto<sup>12</sup>.

Nel primo caso, davanti al giudice comune, la fonte primaria interna deve essere applicata ad una fattispecie concreta, per cui la valutazione della sua conformità all'ordinamento comunitario andrebbe effettuata in via preliminare rispetto al giudizio di costituzionalità, al fine di procedere all'eventuale disapplicazione [*rectius*: non applicazione] della legge; il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per l'interpretazione del diritto comunitario – ove necessario – è quindi condizione di ammissibilità del giudizio in via incidentale, trattandosi di elemento determinante della rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale sulla doppia pregiudizialità, il giudice *a quo*, prima di sollevare questione di costituzionalità, deve verificare l'eventuale "non applicabilità" della norma interna contrastante con quella comunitaria<sup>13</sup>; tale giudizio va condotto sulla base dell'interpretazione della Corte di giustizia, alla quale il giudice comune dovrà rinviare, salvo il caso del puntuale precedente o quello dell'"atto chiaro", secondo la giurisprudenza *Cilfit*<sup>14</sup>.

L'introduzione di questo vero e proprio onere ha come effetto l'allargamento, al di là della lettera dell'art. 234, par. 3, TCE, della sfera dei soggetti tenuti al rinvio alla Corte di giustizia: il giudice *a quo* non di ultima istanza, quand'anche non obbligato al rinvio secondo il diritto comunitario, secondo il diritto interno è tenuto a rivolgersi al giudice lussemburghese prima di adire la Corte costituzionale<sup>15</sup>. Solo una volta esclusa la possibilità di disapplicazione della norma interna a seguito di una pronuncia sovranazionale, il giudice potrà rivolgersi alla Corte costituzionale ma, in questo caso, verranno in rilievo motivi di illegittimità della norma interna differenti dalla non conformità al diritto comunitario, già vagliata dalla giurisdizione europea, ossia parametri costituzionali differenti dall'art. 117, primo comma.

In conseguenza di questo ragionamento, *semberebbe che, per ragioni di diritto interno, il primo comma dell'art. 117, almeno con riferimento al vincolo comunitario, non possa operare come parametro nei giudizi di costituzionalità in via incidentale*; sicché la novella, introduttiva sul piano del diritto sostanziale di uno specifico parametro di "conformità comunitaria" delle leggi, per motivi processuali risulterebbe operante solo nel rapporto tra Stato e gli enti territoriali infrastatali investiti del potere legislativo.

<sup>12</sup> Cfr. T. GROPPI, *La Corte costituzionale come giudice del rinvio ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE*, in *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, R. TARCHI, p. 178 ss.

<sup>13</sup> Cfr., tra le altre, ordd. nn. 563/1995, 319/1996 e 108 /1998, tutte concluse con la restituzione degli atti al giudice *a quo* affinché quest'ultimo provveda ad adire previamente la Corte di giustizia, al fine di provocare un'interpretazione certa e affidabile della norma comunitaria invocata come parametro o presupposto della questione di legittimità costituzionale che assicuri l'effettiva rilevanza e non manifesta infondatezza del dubbio prospettato; ordd. nn. 132/1990, 244/1994, 38/1995, 456/2006, 109/2008 di manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per difetto di motivazione in punto di rilevanza o di non manifesta infondatezza, spettando al giudice *a quo* di verificare, previamente al giudizio di costituzionalità, l'applicabilità delle norma interna anche in riferimento al profilo della compatibilità comunitaria; sent. n. 284/2007 di inammissibilità, poiché spetta al giudice comune, eventualmente avvalendosi del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, accertare se le disposizioni di diritto interno censurate confliggano con norme comunitarie provviste di effetto diretto.

<sup>14</sup> CG, sent. 6/10/1982, in causa C- 283/81, *Cilfit*, secondo la quale l'obbligo di rinvio alla Corte di giustizia viene meno quando la *quaestio* merita, al di là di ogni ragionevole dubbio, una ed una sola soluzione per la chiarezza e l'assoluta univocità riscontrabili nel tenore della disposizione comunitaria.

<sup>15</sup> Annotando l'ord. 536/1995, R. BARATTA, in *Giust. civ.*, 1966, I, 932, fa notare che ciò "non sembra in contrasto con la lettera e lo spirito dell'art. 177 [ora 234 TCE], poiché la valutazione della necessità di rinvio, e segnatamente, della rilevanza della pronuncia pregiudiziale è questione che l'art. 177 rimette in principio ai giudici nazionali: l'esigenza del rinvio ben può risultare da esigenze proprie dell'ordinamento interno".

Nel secondo caso, *invece, quando la Corte costituzionale è adita in via principale*, l'oggetto del giudizio non è una norma da applicare ad una fattispecie concreta, ma una norma – appena introdotta nell'ordinamento – che si ritiene lesiva delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni, nel caso di impugnazione di leggi statali, o confliggente con norme costituzionali, nel caso di impugnazione di leggi regionali. In quest'ambito, *la valutazione della conformità della legge regionale alle norme comunitarie si risolve, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., in un giudizio di legittimità costituzionale, con la conseguenza che, in caso di riscontrata difformità, la Corte non procede alla disapplicazione della legge, ma ne dichiara l'illegittimità costituzionale con efficacia erga omnes*, secondo la dottrina elaborata nelle sentenze nn. 384 del 1994 e 94 del 1995<sup>16</sup>: infatti, ove non sussiste alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la diretta salvaguardia del valore costituzionale della certezza del diritto – come invece accade nei giudizi in via incidentale –, questa deve essere perseguita, tanto più che la “non applicabilità” della norma interna non costituisce garanzia adeguata al soddisfacimento del dovere di dare pieno e corretto adempimento degli obblighi comunitari<sup>17</sup>. *Solo in questo caso, dunque, si può prospettare – secondo la Corte – una legittimazione del giudice costituzionale al rinvio pregiudiziale comunitario.*

La ricostruzione, basata sulla bipartizione della casistica, in verità, non sembra del tutto convincente per diverse ragioni.

Nel caso specifico della doppia pregiudizialità costituzionale e comunitaria, ossia quando la questione comunitaria sorge nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, occorrerebbe differenziare due ipotesi, che invece la Corte continua a tenere indistinte. La prima concerne la possibilità che la pregiudiziale comunitaria non condizioni giuridicamente la soluzione della questione di costituzionalità: in questo caso le due questioni potrebbero essere risolte indipendentemente l'una dall'altra (non ricorrendo il presupposto stabilito nell'art. 234 TCE che la decisione sulla questione comunitaria sia “necessaria” per l'emanazione della sentenza) e dunque appare ragionevole, da parte della Corte costituzionale, indicare il giudizio di merito come il foro appropriato per procedere al rinvio comunitario. A questa prima ipotesi dovrebbe essere ricondotto il caso, assai frequente, in cui con la pregiudiziale comunitaria si voglia stabilire se la norma comunitaria sia o meno *self-executing*: qui, infatti, la rilevanza della questione di costituzionalità è meramente ipotetica. Ove la Corte di giustizia interpreti la norma comunitaria come autopplicativa, la norma nazionale andrebbe disapplicata nel giudizio *a quo*, ragione per cui la questione di costituzionalità risulterebbe irrilevante<sup>18</sup>.

Tuttavia, quando la questione comunitaria è propriamente una questione pregiudiziale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale, in modo che la soluzione di questa dipenda dalla soluzione data dalla Corte di giustizia, la conclusione dovrebbe essere diversa e la Corte dovrebbe considerare almeno ammissibile il rinvio ex art. 234 TCE anche nei giudizi in via incidentale<sup>19</sup>. Contrariamente a quanto emerge dalla pronuncia costituzionale esaminata, l'art. 117 primo comma dovrebbe quindi poter essere

<sup>16</sup> Possono essere lette in continuità con questa giurisprudenza anche le sentt. 406/2005 e 129/2006, nelle quali la Corte “usa” per la prima volta come parametro costituzionale l'art. 117, comma 1, Cost, annullando due leggi regionali in contrasto con norme comunitarie. Cfr. anche sentt. nn. 7 e 166/2004.

<sup>17</sup> Cfr. R. BIN, *All'ombra della La Pergola. L'impugnazione in via principale delle leggi contrarie a norme comunitarie*, in *Le Regioni*, 1995, p. 1140 ss.

<sup>18</sup> Anche in questa prima ipotesi resta comunque aperta un'aporia derivante dalla non necessaria coincidenza tra soggetti legittimati ad interrogare la Corte di giustizia e la Corte costituzionale: *quid iuris* ove il soggetto autorizzato, secondo il diritto interno, al rinvio in Corte costituzionale non sia una “giurisdizione nazionale” abilitata ad adire la Corte di giustizia, secondo l'interpretazione comunitaria della nozione? Considerata la nozione ampia di “giurisdizione nazionale” elaborata dalla Corte di giustizia, l'ipotesi appare marginale, ma non impossibile.

<sup>19</sup> Cfr. E. CANNIZZARO, *La Corte costituzionale come giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE*, in *Riv. dir. inter.*, 1996, p. 452 ss.

azionato come parametro anche nei giudizi in via indiretta, almeno quando ricorra questa seconda ipotesi.

I casi ipotizzabili appaiono più frequenti di quanto si possa immaginare a prima vista: si pensi non solo alla situazione della supposta violazione dei controlimiti da parte del diritto comunitario, ma anche al caso più comune dell'antinomia tra norma interna e norma comunitaria priva di efficacia diretta, in cui al giudice è senz'altro preclusa la disapplicazione, ragione per cui la rilevanza sussiste, indipendentemente dal previo rinvio ex 234 TCE; una eventuale questione interpretativa di compatibilità comunitaria, in questa ipotesi, si pone nell'*iter* logico che proprio la Corte costituzionale dovrà seguire per giungere al suo pronunciamento. Altrettanto, potrebbe porsi alla Corte l'esigenza di interpretare il diritto comunitario utilizzato come *tertium comparationis* nei giudizi di ragionevolezza: come noto, la giurisprudenza costituzionale non consente che i soggetti nazionali siano gravati da vincoli, oneri o divieti che il legislatore non potrebbe imporre a soggetti provenienti da altri Stati membri dell'Ue. Costituiscono, dunque, violazioni del principio di uguaglianza le ingiustificate disparità che si verificano in danno di cittadini ed imprese italiane come effetto indiretto dell'applicazione del diritto comunitario (cd. "discriminazioni a rovescio")<sup>20</sup>.

#### 4. LA CORTE COSTITUZIONALE QUALE "GIURISDIZIONE NAZIONALE" AI SENSI DELL'ART. 234 TCE

Nell'esaminare se sussistano le condizioni affinché il Giudice costituzionale, al pari del giudice comune, possa sollevare davanti alla Corte di giustizia questione pregiudiziale interpretativa del diritto comunitario, la Corte afferma che "pur nella sua peculiare posizione di organo di garanzia costituzionale, ha natura di giudice e, in particolare, di giudice di unica istanza, in quanto contro le sue decisioni non è ammessa alcuna impugnazione ai sensi dell'art. 137, terzo comma, Cost. Essa pertanto, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, è legittimata a proporre rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE". La Corte aggiunge che la nozione di «giurisdizione nazionale» rilevante ai fini dell'ammissibilità del rinvio pregiudiziale deve essere desunta dall'ordinamento comunitario e non dalla qualificazione "interna" dell'organo rimettente; e che senz'altro "la Corte costituzionale italiana possiede requisiti individuati a tal fine dalla giurisprudenza della Corte di giustizia CE per attribuire tale qualificazione"<sup>21</sup>.

Le affermazioni, auspiccate da tempo dalla dottrina costituzionalistica<sup>22</sup>, sono da accogliere con favore. Tuttavia, anzitutto *la Corte si dichiara "legittimata" al rinvio, come se ne avesse meramente facoltà*, mentre, proprio in ragione della sua qualità di giudice di unica istanza, ai sensi del par. 3 dell'art. 234 TCE, risulterebbe "tenuta" al rinvio: dal punto di vista comunitaristico, infatti, per le esigenze nomofilattiche connaturate ad un ordinamento in cui l'applicazione del diritto non è riservata ad organi interni, l'interpretazione autarchica del diritto comunitario è preclusa ai giudici avverso le cui decisioni non è possibile proporre opposizione, salvo i casi eccezionali dell'identico precedente in punto di diritto e dell'"atto chiaro". Il divieto si spiega considerando che al meccanismo nomofilattico dell'impugnazione diretta delle decisioni giudiziarie, normalmente previsto negli ordinamenti di tipo federale, è stata preferita la soluzione del rinvio pregiudiziale, ispirandosi, per molti aspetti, al modello della pregiudiziale di costituzionalità, previsto in alcuni ordinamenti dei Paesi membri; in tal modo l'obiettivo, di interesse comune, della corretta ed uniforme applicazione del diritto comunitario in tutti gli Stati della Comunità viene raggiunto attraverso la ripartizione delle funzioni tra giudici

<sup>20</sup> Cfr. sent. n. 443/1997.

<sup>21</sup> Corte cost., sent. 102/2008, punto 8.2.8.3. del Considerato in diritto.

<sup>22</sup> Cfr., da ultimo, AA.Vv., *Diritto comunitario e diritto interno, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Giuffrè 2008.

nazionali e Corte di giustizia secondo il modello della cooperazione, prescindendo dal criterio gerarchico: la Corte interpreta le disposizioni comunitarie e ne verifica la validità, mentre rientra nella esclusiva competenza dei giudici nazionali l'applicazione di esse al caso concreto, secondo l'interpretazione data dalla giurisdizione lussemburghese. L'obbligo di rinvio per i giudici di ultima o unica istanza si pone come elemento di chiusura di un siffatto sistema, volto ad evitare che si cristallizzino interpretazioni "nazionali" del diritto comunitario, in grado di compromettere l'unità dell'ordinamento.

In secondo luogo, *la Corte limita espressamente la portata della sua affermazione ai soli giudizi promossi in via principale*, nei quali – in assenza di un giudice *a quo* abilitato a definire la controversia, cioè ad applicare o a disapplicare direttamente la norma interna non conforme al diritto comunitario – essa è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi in ordine al loro oggetto. Non ammettere in questi casi il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 TCE – sostiene la Corte – "comporterebbe un'inaccettabile lesione del generale interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE". Tanto più che nel caso di specie vi sono incertezze interpretative che rendono opportuno il rinvio pregiudiziale, anche al fine di evitare il pericolo di contrasti ermeneutici tra la giurisdizione comunitaria e quella costituzionale nazionale, che non giovano alla certezza e all'uniforme applicazione del diritto comunitario. Nel manifestare la sua preoccupazione, la Corte pare voler predisporre un rimedio per evitare i potenziali conflitti (non solo ermeneutici) tra supreme giurisdizioni che potrebbero sorgere in seguito al recente filone giurisprudenziale della Corte di giustizia secondo cui anche le autorità giudiziarie possono mettere in gioco la responsabilità statale mediante comportamenti commissivi od omissivi<sup>23</sup>.

Pur con questi limiti, l'affermazione della Corte – invero non fatta per la prima volta<sup>24</sup> - di essere una "giurisdizione nazionale" legittimata al rinvio pregiudiziale comunitario ai sensi dell'art. 234 TCE (secondo l'interpretazione data a tale nozione dalla stessa giurisdizione comunitaria) appare dirimente. L'asserzione è coerente con la giurisprudenza costituzionale che ammette il monopolio interpretativo della Corte di giustizia sul diritto comunitario, ma, pur senza far parola del *revirement*, contraddice il celebre precedente costituito dall'ordinanza n. 536/1995, nella quale si sostiene che il «giudice comunitario non può essere adito [...] dalla Corte costituzionale, la quale "esercita essenzialmente una funzione di controllo costituzionale, di suprema garanzia della osservanza della Costituzione della Repubblica da parte degli organi costituzionali dello Stato e di quelli delle Regioni" [...] per cui in essa] non è ravvisabile quella

<sup>23</sup> Cfr. CG, sent. 30 settembre 2003, in causa C-224/01, *Köbler*. Inoltre, proprio con riferimento ad un caso italiano, nella sentenza *Traghetti del Mediterraneo* (CG, Grande Sez., sent. 13 giugno 2006, in causa C-173/03, *TDM*) il giudice lussemburghese ha negato che la disciplina della responsabilità civile dei magistrati contenuta nella legge n. 117 del 1988 risponda al principio di effettività del diritto comunitario: in particolare, nella pronuncia si afferma che uno Stato membro è responsabile dei danni causati ad un singolo da una violazione manifesta del diritto comunitario imputabile ad un giudice supremo, quand'anche derivi da un'interpretazione delle norme di diritto o da una valutazione dei fatti e delle prove. Tale responsabilità non può essere limitata ai soli casi di dolo o colpa grave del giudice, ove una tale limitazione conduca ad escludere la sussistenza della responsabilità civile statale nel caso in cui sia stata commessa una violazione manifesta del diritto comunitario. Queste statuizioni, in effetti, sembrano applicabili anche ai procedimenti di giustizia costituzionale, almeno ove la Corte operi come giudice di unica istanza.

<sup>24</sup> Nella sent. n. 168 del 1991, pronunciata nell'ambito di un giudizio in via incidentale, la Corte aveva ritenuto inammissibile per difetto di rilevanza la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la norma di un decreto legislativo, impugnata per violazione dell'art. 76 Cost. La legge di delega imponeva al legislatore delegato di uniformarsi ad una direttiva comunitaria che invece risultava essere palesemente violata. Invocando la "teoria dell'atto chiaro" che autorizza i giudici nazionali all'interpretazione autarchica del diritto comunitario, la Corte costituzionale riconosceva alla direttiva carattere autoapplicativo e dichiarava quindi la norma interna non applicabile nel giudizio *a quo*. Tuttavia nell'occasione, affermava in *obiter dictum*, di avere anch'essa "la facoltà di sollevare [...] questione pregiudiziale di interpretazione ai sensi dell'art. 177", ora 234 TCE (cfr. punto 6 del Considerato in diritto).

“giurisdizione nazionale” alla quale fa riferimento l’art. 177 [oggi art. 234] TCE, poiché la Corte non può “essere inclusa tra gli organi giudiziari, ordinari o speciali che siano, tante sono, e 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” (sent. n. 13 del 1960, cit.)».

Con questa ordinanza del 1995, pronunciata nell’ambito di un giudizio in via incidentale, la Corte sosteneva la prassi già avviata<sup>25</sup> e pressoché costantemente confermata, della restituzione degli atti al giudice *a quo* nell’ipotesi in cui risulti necessario chiarire la portata di norme comunitarie invocate come parametro o presupposto della questione di legittimità nei giudizi costituzionali<sup>26</sup>. Le motivazioni dell’ordinanza, che affondano nel terreno teoretico-speculativo della natura dell’organo di giustizia costituzionale, sono state ampiamente criticate in dottrina, anzitutto perché la pronuncia richiama un risalente precedente, la sent. n. 13/1960, che esclude la riconducibilità della Corte agli organi giurisdizionali solamente al fine di stabilire il regime delle notificazioni applicabile ai giudizi costituzionali: la motivazione solenne che richiama la natura dell’organo risulta già sproporzionata rispetto alla questione processuale che va a risolvere, ma tale sproporzione diventa addirittura macroscopica, ove questa sentenza venga indicata quale punto di riferimento per risolvere negativamente il quesito se la Corte costituzionale debba considerarsi «giurisdizione nazionale» ai sensi dell’art. 234 TCE, e quindi se sia o meno destinataria dell’obbligo, imposto da tale norma alle giurisdizioni di ultima o unica istanza, di sottoporre alla Corte lussemburghese le questioni di interpretazione o di validità del diritto comunitario. Inoltre, la conclusione risulta incoerente con la giurisprudenza che ammette che la Corte costituzionale possa essere giudice *a quo* di una questione di legittimità costituzionale nel corso di uno qualunque dei giudizi attribuiti alla sua competenza, orientamento affermatosi a partire dall’ordinanza n. 22 del 1960; da ultimo, la pronuncia sembra fissare un principio valevole sempre, mentre risulta difficile generalizzarlo al di fuori della sede del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, in cui appunto esiste un giudice *a quo* cui la Corte costituzionale devolve il compito di adire la Corte comunitaria.

Altrettanto criticabile, per le ragioni già esposte, appare anche la conclusione della restituzione degli atti, che, peraltro, non sembra rimessa in discussione dalle recenti pronunce nn. 102 e 103 del 2008, la cui portata innovativa resta confinata ai soli giudizi in via d’azione.

5. DIRITTO COMUNITARIO E AUTONOMIA LEGISLATIVA REGIONALE: A PROPOSITO DELL’AMBITO APPLICATIVO DELL’ART. 117, COMMA 1, COST.

In conclusione, con le due pronunce esaminate, la Corte costituzionale italiana, avviando per la prima volta un dialogo diretto dalle potenzialità imprevedibili con la Corte di giustizia, segna una svolta, da tempo auspicata, la cui portata appare ancora tutta da definire. Da un lato la sottoposizione al vincolo di una pronuncia interpretativa promanante da una giurisdizione esterna all’ordinamento nazionale potrebbe apparire come una rottura del fondamentale principio di unità della giurisdizione costituzionale (la Corte di giustizia fornirebbe l’interpretazione vincolante di un elemento che concorre ad integrare il parametro di costituzionalità di una fonte interna, come già del resto accade nel caso della giurisprudenza Edu). Dall’altro, i limiti entro cui il dialogo con la Corte di Lussemburgo

<sup>25</sup> Cfr. Corte cost., ord. n. 206 del 1976, intervenuta nella fase precedente all’elaborazione della dottrina Granital, quando i regolamenti costituivano norma interposta nel giudizio di illegittimità costituzionale, integrativa dell’art. 11 Cost.; la Corte ordina in questo caso la restituzione degli atti al giudice *a quo*, sostenendo che l’accertamento in via definitiva del contrasto interpretativo circa l’effettivo contenuto dispositivo e la sfera di applicazione del regolamento in questione “è riservato dall’art. 177 del Trattato di Roma [ora 234] alla competenza della Corte di giustizia delle comunità europee”.

<sup>26</sup> Cfr. le già citate ord. nn. 319/1996 e 108 /1998.

viene rigidamente contenuto sono netti e il cambio di rotta risulta, in questa prospettiva, più apparente che reale. Infatti, se il rinvio può aversi solo nel corso di giudizi in via principale, il rapporto diretto tra le due Corti supreme si instaurerà solo in presenza di due concorrenti condizioni: 1) *nel caso in cui il diritto comunitario si ponga come norma interposta integrativa del parametro di costituzionalità* e 2) *solo nella delimitazione delle competenze legislative tra Stato e Regioni*.

Proprio per quanto riguarda il rapporto Stato-Regioni, la teoria del “doppio binario” sembra mostrare i suoi limiti più significativi. Il vincolo comunitario, infatti, va letto alla luce dell’obbligo di dimostrare l’interesse a ricorrere, cui a tutt’oggi sono tenuti i ricorsi regionali: sotto il profilo della giustiziabilità, tale vincolo avrebbe modulazioni differenti per le due entità territoriali poichè l’azionabilità del parametro ex art. 117, primo comma, sarebbe esclusa per questa via, nei confronti della legislazione statale, a meno di non concorrere con il terzo o il quarto comma della medesima disposizione. Si tratterebbe dunque di un limite in grado di operare esclusivamente o principalmente a contenimento dell’autonomia legislativa regionale.

Va anche sottolineato che la Corte costituzionale, quale giudice del rinvio, giustamente motiva con ampiezza circa la rilevanza della questione interpretativa comunitaria, al fine di spiegare l’ineludibile necessità del richiesto pronunciamento europeo. L’esigenza di tenere in considerazione questo presupposto processuale della pregiudiziale comunitaria, implica l’onere per la Corte costituzionale, di dover previamente escludere ogni altro profilo di illegittimità costituzionale eventualmente dedotto dal ricorrente. E’ evidente infatti che, ove la norma censurata possa essere espunta dall’ordinamento per vizi di costituzionalità formali o sostanziali, essa non sarebbe più applicabile nell’ordinamento e non vi sarebbe alcuna necessità del vaglio lussemburghese. Ne consegue che, per ragioni processuali afferenti la struttura incidentale del procedimento comunitario, il dialogo diretto tra Corti sembra potersi aprire solo ove la norma interna non sia costituzionalmente illegittima per motivi attinenti l’ordinamento nazionale, che avranno la precedenza nella trattazione. Ad eccezione del caso in cui il Giudice costituzionale proceda ad una interpretazione autonoma della disposizione europea (e – come già sottolineato - ciò gli sarebbe consentito, ex art. 234 TCE, solo nel caso del puntuale precedente o dell’atto chiaro), la compatibilità comunitaria di una norma italiana potrebbe essere verificata solo in via residuale rispetto alla verifica della compatibilità costituzionale interna della norma. L’ordine sequenziale di esame dei motivi di incostituzionalità che si viene così a creare corrisponde, in effetti, sia ad una naturale priorità logica delle ragioni di illegittimità - per cui la verifica di illegittimità costituzionale per ragioni interne precede la verifica di compatibilità comunitaria –, sia a ragioni di economia processuale – per cui la Corte lussemburghese verrebbe investita della questione solo quando è stata verificata la validità della norma secondo il diritto interno, almeno quanto ai vizi invocati.

Da ultimo, si consideri che limitare la possibilità del rinvio al solo caso del giudizio in via principale esclude il dialogo diretto tra le due Corti nell’ipotesi – senza dubbio meno frequente, ma più interessante sul piano sistematico – in cui il conflitto tra il diritto comunitario e i principi costituzionali fondamentali si manifesti nel corso di un giudizio di costituzionalità in via incidentale, cioè nella “sede naturale” cui il diritto comunitario può diventare oggetto del sindacato di costituzionalità, in conseguenza della lesione dei “controlimiti”.

In queste situazioni, resta confermata l’impostazione espressa dalla Corte nella sent. n. 509 del 1995, per cui è il giudice della controversia che deve dialogare con la Corte di giustizia. In questa pronuncia, la Corte costituzionale rifiuta di estendere il suo sindacato sui singoli atti comunitari, pur puntualizzando che anche il diritto comunitario derivato – e non solo quello primario – può essere censurato in via indiretta per il tramite

della legge di esecuzione, quando venga in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale; e sottolinea, altresì, che il giudice *a quo* ha denunciato il regolamento "senza richiedere alla stessa Corte [di giustizia] il controllo di validità di tale norma in relazione ai diritti fondamentali che pure fanno parte del diritto comunitario".

L'esercizio del controllo di costituzionalità su una norma comunitaria viene quindi subordinato al preventivo esperimento dei mezzi di tutela comunitaria, cioè alla presentazione alla Corte di giustizia di una questione della validità della norma europea, incombenza di cui deve occuparsi il giudice comune. La pregiudiziale comunitaria di validità, che verifica la legittimità interna della norma comunitaria, è dunque presupposto di ammissibilità della questione costituzionale sulla legge di esecuzione del Trattato. Solo laddove la risposta dei giudici del Lussemburgo non fosse ritenuta soddisfacente, in linea teorica residuerebbe lo spazio per una pronuncia di incostituzionalità della legge di esecuzione del Trattato, limitatamente alla parte in cui ha consentito l'introduzione nell'ordinamento interno della norma comunitaria lesiva dei principi fondamentali dell'ordinamento o dei diritti inalienabili della persona.

E' in questa sede che il dialogo tra le due Corti potrebbe prevenire un ipotetico contrasto di giudicati e rafforzare la tutela dei diritti fondamentali e dei principi del costituzionalismo, concorrendo all'elaborazione delle tradizioni costituzionali comuni. E' stato sostenuto da molta parte della dottrina che la Corte costituzionale potrebbe avere un determinante influsso sull'evoluzione dell'orientamento della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali. Da un punto di vista di politica istituzionale, un rinvio operato da una giurisdizione costituzionale può, infatti, essere utile al fine di indicare l'esistenza di lacune nella tutela apprestata in ambito europeo e la Corte di giustizia sarebbe verosimilmente indotta a prestare maggiore considerazione all'esigenza di tutelare diritti garantiti da una Costituzione nazionale, qualora essi siano fatti valere come parametro nazionale di controllo nei confronti di atti comunitari.

Specie alla luce dell'intensificarsi delle competenze "costituzionali" della giurisdizione comunitaria, sembrerebbe in effetti quanto mai opportuno garantire una sede istituzionale di dialogo in cui i giudici costituzionali nazionali possano indicare alla Corte lussemburghese i punti di frizione tra il diritto comunitario e i principi fondamentali degli ordinamenti, affinché il giudice comunitario possa eventualmente intervenire in via interpretativa o nella forma più radicale, seppure rarissima, della pronuncia di invalidità dell'atto comunitario. Lo schema d'altronde sembra operare già negli altri Paesi europei adottanti modelli di sindacato di costituzionalità di tipo accentrato<sup>27</sup>, anche se la Corte di

---

<sup>27</sup> Due esempi per tutti. Il giudice costituzionale belga ha sottoposto al vaglio della Corte di giustizia la validità della decisione-quadro sul mandato d'arresto europeo, in riferimento ai principi di legalità dei reati e delle pene, nonché al principio di eguaglianza e di non discriminazione, ribaditi, rispettivamente, dagli art. 49, 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali, proclamata a Nizza nel 2000. La giurisdizione comunitaria ha stabilito che la decisione-quadro, nella parte in cui sopprime il controllo della doppia incriminazione, non viola i suddetti principi in quanto la descrizione delle singole fattispecie è riservata alla legge nazionale e i reati elencati costituiscono condotte che, per la loro natura e per la pena comminata, giustificano il meccanismo di consegna obbligatoria (CG, sent. 3 maggio 2007, in causa C-303/2005, su cui cfr. E. CANNIZZARO, E. BARTOLONI, *La "costituzionalizzazione" del terzo pilastro dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3/2007, p. 482 ss.).

Un precedente proposto dallo stesso giudice costituzionale è stato risolto dalla Corte lussemburghese mediante una sentenza "interpretativa di rigetto": il caso riguarda la validità dell'art. 1, n. 2, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 4 dicembre 2001, 2001/97/CE, recante modifica della direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, nella parte in cui impone agli avvocati l'obbligo di informare le autorità responsabili della lotta contro il riciclaggio di capitali di qualsiasi fatto che potrebbe costituire un indizio di reato. Tale disposizione era ritenuta lesiva del diritto ad un equo processo quale garantito dall'art. 6 CEDU e dall'art. 6, n. 2, TUE. La Corte di giustizia statuisce al riguardo che gli obblighi di informazione e di collaborazione con le autorità responsabili per la lotta contro il riciclaggio non violano il diritto ad un equo processo, poichè gli avvocati sono esonerati da tale obbligo, quando le loro attività sono caratterizzate dalla connessione con un

giustizia non si è dimostrata, alla prova dei fatti, particolarmente sensibile alle sollecitazioni ricevute.

Forum di Quaderni Costituzionali

---

processo.

stituzionali