



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

PAOLO MENGZZI*

LA CORTE DI GIUSTIZIA QUALE GIUDICE DEL SISTEMA COSTITUZIONALE EUROPEO E DEI VALORI IN ESSO RICONOSCIUTI**

Due recenti studi di un illustre autore hanno analizzato a) il modo in cui nel processo d'integrazione europea l'Unione si fonda sul principio di democrazia e b) il dialogo che si è realizzato tra le Corti nazionali e la Corte di giustizia.

Nel primo studio quell'autore ha, innanzitutto, osservato che l'Unione è improntata al principio di democrazia perché i suoi poteri pubblici traggono origine dal fatto che i cittadini sono direttamente rappresentati, nel Consiglio europeo, dai rispettivi capi di Stato e di Governo e, nel Consiglio, dai rispettivi governi a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. E, poi, ha rilevato che il carattere democratico dell'Unione europea è stato accentuato dall'art. 11 TUE, il quale prevede la possibilità, per cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, di prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengano necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati¹. Un rilievo, questo, che ha trovato conferma, prima, in una successiva giurisprudenza con cui il Tribunale dell'Unione europea ha affermato che una tale possibilità è intesa «a rafforzare la cittadinanza europea»²; e, poi, nel fatto che questa ha incanalato le ansie che i cittadini europei provano a fronte di situazioni che li coinvolgono concretamente in proposte di iniziative legislative quali, ad esempio, quella intitolata «L'acqua e i servizi igienico sanitari sono

* Avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea.

** Il titolo della presente nota e le osservazioni che in essa contenute sono state suggerite da un dialogo con il Professor Ugo Villani promosso per onorarne la carriera.

¹ U. VILLANI, *Les principes démocratiques et l'initiative citoyenne européenne dans le Traité de Rome*, in *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins, Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles, 2013, p. 193.

² Sentenze del Tribunale dell'Unione europea del 30 settembre 2015, causa T-450/12, *Anagnostakis contro Commissione*, EU:T:2015:739, punto 26 e del 19 aprile 2016, causa T-44/16, *Costantini contro Commissione*, EU:T:2016:223, punto 73.

un diritto umano»³, quella di riconoscere «il principio dello stato di diritto, in base al quale, quando l'esistenza finanziaria e politica di uno Stato è minacciata dal rimborso di un debito odioso, il rifiuto di pagamento di tale debito è necessario e giustificato» e quella intitolata «Diritto all'assistenza a lungo termine: condurre una vita degna e indipendente è un diritto fondamentale»⁴.

Nel secondo studio lo stesso autore ha rilevato che, tra le corti nazionali e la Corte di giustizia, si è dato luogo a un vero e proprio processo di costituzionalizzazione – caratterizzato dalla centralità del diritto dei singoli – grazie al quale la Corte di giustizia è divenuta «giudice del sistema costituzionale europeo e dei valori in esso riconosciuti»⁵.

I rilievi espressi nel primo studio devono ritenersi integrati da quelli svolti nel secondo?

Se si ritiene di poter condividere il pensiero dell'autore, quale *nuance* si deve apportare ad una tale condivisione considerando il fenomeno che negli ultimi anni, in particolare dopo l'allargamento del 2004, si è verificato in più Stati membri secondo cui i giudici non di ultima istanza, per discostarsi dall'interpretazione del diritto dell'Unione compiuta dalle rispettive Corti supreme, a cui sono vincolati, hanno fatto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia? Esempi di un tale fenomeno sono a) la pronuncia adottata nel 2008 dalla Corte Suprema Amministrativa della Repubblica Ceca nel caso *Landtová*⁶ che ha portato, nel 2011, ad una sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia⁷ e b) le pronunce del Tribunale di commercio di Granada e della Corte d'Appello Regionale di Alicante, che hanno portato ad una procedura pregiudiziale attualmente in corso davanti alla Corte di giustizia⁸.

Il primo caso aveva tratto origine dal fatto che l'art. 20, n. 1, di una Convenzione del 1992, conclusa tra la Repubblica ceca e lo Stato slovacco in concomitanza con la scissione della Cecoslovacchia, è stato incorporato nell'Allegato III al Regolamento comunitario n. 1408/71⁹. Sulla base di tale incorporazione, una pensionata di cittadinanza ceca, la signora Landtová, che aveva prestato servizio in territorio slovacco prima della scissione, avrebbe dovuto beneficiare del

³ Proposta registrata dalla Commissione e quindi sottoposta alla procedura per una sua possibile adozione (comunicazione della Commissione relativa all'iniziativa dei cittadini europei "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!" /* COM/2014/0177 finale).

⁴ La seconda e la terza proposta non sono state registrate dalla Commissione. Le decisioni relative alla terza proposta sono state impugnate davanti al Tribunale dell'Unione europea con ricorsi che sono stati respinti rispettivamente con le sentenze T-450/12, *Anagnostakis*, cit. e T-44/14, *Costantini*, cit.; la sentenza *Anagnostakis* è stata, però, impugnata dando luogo a un appello davanti alla Corte di giustizia la cui trattazione è attualmente in corso.

⁵ U. VILLANI, *Il ruolo della Corte costituzionale nel dialogo con la Corte di giustizia*, in AA. VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, Napoli, 2015, p. 1326.

⁶ File N. 3 Ads 130/2008-107.

⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2011, causa C-399/09, *Marie Landtová contro Česká správa sociálního zabezpečení*, EU:C:2011:415.

⁸ Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dallo Juzgado de lo Mercantil n. 1 de Granada (Spagna) il 1° aprile 2015 – *Francisco Gutiérrez Naranjo/BBK Bank Cajasur, S.A.U.*, (Causa C-154/15) e domande di pronuncia pregiudiziale proposte dall'Audiencia Provincial de Alicante (Spagna) il 25 giugno 2015 – *Ana María Palacios Martínez / Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.*, (Causa C-307/15) e *Banco Popular Español, S.A. / Emilio Irlés López y Teresa Torres Andreu*, (Causa C-308/15).

⁹ Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, *relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità*, GUCE L 149 del 05/07/1971, pp. 2-50.

trattamento pensionistico slovacco dato che, secondo detto art. 20, i periodi di assicurazione che riguardano lavoro svolto prima della data della scissione devono essere considerati come svolti nello Stato nel territorio del quale il datore di lavoro dell'interessato aveva la sua sede a tale data. In una procedura davanti ai giudici amministrativi, la signora Landtovà aveva invece invocato una pronuncia della Corte costituzionale ceca del 2005, secondo cui, ove un cittadino ceco residente nella Repubblica ceca soddisfi i requisiti di legge di questo Paese per il diritto alla pensione e tale diritto risulti essere più elevato rispetto a quello importato dall'applicazione della Convenzione, può ottenere il trattamento pensionistico più favorevole. Per questo motivo la Corte suprema amministrativa ceca, a cui il caso era pervenuto, mettendo in dubbio quanto affermato dalla Corte costituzionale, aveva avanzato una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia chiedendole di pronunciarsi sulla compatibilità della regola risultante da detta sentenza della Corte costituzionale col diritto dell'Unione¹⁰.

Le pronunce del Tribunale di Commercio di Granada e della Corte d'Appello Regionale di Alicante, dal canto loro, hanno tratto origine dal fatto che una sentenza pronunciata dalla Corte suprema spagnola secondo cui clausole di "tasso minimo", inserite da banche in contratti di mutuo conclusi con consumatori, devono essere considerate nulle, non perché non formulate in modo chiaro e comprensibile, come risultante dal par. 2 dell'art. 4 della direttiva 93/13¹¹, ma sulla base di un'interpretazione *ex novo* di questa disposizione imponente l'ulteriore condizione, non rispettata nei casi di specie, che i consumatori, al momento della conclusione di ciascun contratto, conoscessero o potessero conoscere più specificamente l'onere economico e giuridico che quei contratti facevano su di essi gravare. In ragione del carattere nuovo di questa precisazione, la Corte suprema spagnola, invocando il principio di certezza del diritto e le circostanze eccezionali esistenti al momento della pronuncia, nonché l'esigenza di ponderare la tutela dovuta ai consumatori con gli interessi macroeconomici in gioco per il sistema bancario di uno Stato membro già indebolito, con pronuncia del 9 maggio 2013, ha ritenuto che la nullità da essa accertata, in deroga all'art. 1303 del codice civile, dovesse operare per gli effetti restitutori da essa implicata a partire dalla data della sua pronuncia, cioè senza obbligo di restituzione da parte delle banche degli interessi che i consumatori non avrebbero dovuto corrispondere in assenza di tali clausole, e ciò anche per le difficoltà di calcolarli¹².

Con le pronunce con cui hanno fatto rinvio alla Corte di giustizia, anche i giudici spagnoli hanno palesemente dato segno, sia pure in nome del primato del diritto UE, di volersi sottrarre ai vincoli derivanti dalla giurisprudenza della Corte suprema del loro Paese.

¹⁰ Sulla sentenza pregiudiziale resa dalla Corte di giustizia nel caso *Landtovà*, cit., e sul seguito avuto da questa, cfr. P. MENGozZI, *La Corte di giustizia e il diritto nazionale*, in *Dir. Un. eur.*, n. 3, 2016, nonché, più ampiamente, M. BOBEK, *Landtovà, Houbec, and the problem of an uncooperative court: implications for the preliminary rulings procedure*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2014, p. 54 ss.

¹¹ Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, *concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori*, GUCE L 95 del 21/04/1993, p. 29.

¹² Nella procedura aperta da questa richiesta sono già state presentate le conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi il 13 luglio 2016 (cause riunite C-154/15, C-307/15 e C-308/15, *Gutiérrez Naranjo e a.*, EU:C:2016:552) ma la Grande Sezione, a cui la causa è stata attribuita, deve ancora finire di deliberare. Un atteggiamento identico a quello della Corte suprema spagnola è stato assunto successivamente dalla Alta Corte di cassazione e di giustizia romena con pronuncia n. 2123 del 20 ottobre 2015 (<http://www.scj.ro/736/Cantare-jurisprudenta>).

Sia nel caso *Landtovà* che nei casi spagnoli sopra citati è insorto od insorge un problema di conciliazione tra l'esigenza di tutela dei diritti di singoli e quella di un contenimento di oneri pubblici. Il modo in cui si assicura un equilibrio tra tali due esigenze è certamente importante per qualificare un determinato sistema "democratico". Quale rilievo deve allora essere dato al realizzarsi di un'emancipazione di giudici nazionali dalla subordinazione gerarchica a cui sono tradizionalmente astretti nei riguardi di tribunali supremi del loro Paese, quale quella che può apparire dai rinvii pregiudiziali di cui sopra¹³?

Il fenomeno in questione è stato considerato come una democratizzazione dei sistemi giurisdizionali nazionali¹⁴. In quale misura esso contribuisce al connotarsi in senso democratico dell'Unione europea?

Un controllo nei confronti delle autorità giudiziarie supreme degli Stati membri per quanto riguarda la conciliazione tra diritti dei singoli e contenimento degli oneri pubblici è già esercitato dalla Corte di giustizia nel quadro dei procedimenti di infrazione previsti dall'art. 259 TFUE e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel quadro dei ricorsi individuali esperibili dinanzi ad essa. Si può pensare che tale fenomeno di democratizzazione dei sistemi giurisdizionali nazionali aumenti la possibilità della Corte di giustizia di esercitare quel controllo? E vale la pena di valorizzarne l'importanza in quanto suscettibile di accentuare la capacità della Corte di giustizia di porsi al vertice del sistema dell'Unione come «giudice del sistema costituzionale europeo e dei valori in esso riconosciuti»¹⁵?

Rispetto all'esperibilità di procedimenti di infrazione non vi è dubbio che il fenomeno in questione presenta per i singoli il vantaggio di potere avanzare rilievi nei confronti della giurisprudenza delle autorità giudiziarie supreme nazionali attraverso azioni davanti a giudici – anche di primo grado – che ad essa sono tenuti a prestare attenzione in modo meno discrezionale rispetto a quello in cui sono legittimati a farlo la Commissione e gli Stati membri nel quadro di procedimenti di tal genere.

Per quanto riguarda ricorsi individuali esperibili davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, iniziative quali quella della Corte suprema amministrativa ceca e del Tribunale del commercio di Granada e della Corte d'Appello Regionale di Alicante presentano pure un vantaggio per i singoli. Questi ultimi, infatti, con riferimento a diritti previsti sia dal diritto UE che dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e entranti in linea di conto in casi decisi da loro organi giudiziari supremi, possono avanzare rilievi anche davanti a giudici di primo grado e possono nutrire l'aspettativa che tali rilievi siano immediatamente sottoposti ad un vaglio adeguato da parte della Corte di giustizia in tempi molto più rapidi rispetto a quelli che devono

¹³ Per una puntuale osservazione secondo cui i giudici nazionali stanno facendo uso del loro "mandato europeo" di giudici comunitari legittimati ad applicare l'art. 267 TFUE per eludere la gerarchia giurisdizionale stabilita dai loro sistemi giuridici nazionali, cfr. KOMAREC, *National Constitutional Courts in the EU*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2013, p. 421.

¹⁴ M. BOBEK, *Landtovà, Houbec*, cit., p. 66.

¹⁵ U. VILLANI, *Il ruolo della Corte costituzionale*, cit., p. 1326. Per una ben diversa affermazione di una connotazione del sistema dell'Unione Europea come caratterizzato da una "democrazia giudiziaria" in ragione della tutela dei diritti dei singoli assicurata dalla Corte di Giustizia, cfr. R. CAPONI, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle Corti costituzionali*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2010, p. 403.

trascorrere affinché siano soddisfatti tutti i passaggi procedurali richiesti dal previo esaurimento dei ricorsi interni a cui il controllo dei giudici di Strasburgo è condizionato¹⁶.

Questi vantaggi, però, lasciano spazio a interrogativi insorti dopo riflessioni svolte sul seguito dato dalla Corte di giustizia alla richiesta di pronuncia pregiudiziale avanzata dalla Corte suprema amministrativa ceca nel caso *Landtovà* e alla luce delle reazioni manifestate da quella stessa Corte suprema dopo la sentenza della Corte di giustizia.

La Corte di giustizia, infatti, con la sua pronuncia ha riconosciuto, sì, che la Repubblica ceca poteva prevedere a favore dei propri cittadini supplementi addizionali alle pensioni slovacche previste dall'art. 20, n. 1, della Convenzione del 1992, ma ha anche statuito l'incompatibilità della pronuncia della sua Corte costituzionale con il diritto dell'Unione perché discriminatoria nei confronti dei cittadini dell'Unione non provvisti di cittadinanza ceca. Con sentenza del gennaio 2012 nel caso *Houbeč*, la Corte costituzionale ceca ha reagito drasticamente: ha affermato che con la sua sentenza la Corte di giustizia si era pronunciata *ultra vires* e che, quindi, non potesse incidere su diritti tutelati dall'ordinamento costituzionale ceco. Ha, poi, annullato le leggi con cui il Governo e il Parlamento cechi si erano preoccupati di adattare l'ordinamento interno a quanto statuito dai giudici di Lussemburgo. A questa reazione è seguita una non meno drastica controeazione della Corte suprema amministrativa che, a sua volta, con sentenze del 30 marzo 2013¹⁷ e del 28 agosto 2013¹⁸, ha considerato la statuizione del gennaio 2012 della Corte costituzionale *ultra vires* perché, in quanto contraria a quanto stabilito dalla sentenza *Landtovà* della Corte di giustizia, era priva di forza vincolante all'interno dell'ordinamento ceco.

Chi sottolinea questi dati teme che essi incoraggino i conflitti tra la Corte di giustizia e l'autorità superiore degli Stati membri spingendo il rapporto tra di esse in una direzione diversa rispetto a quella della forte e delicata cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia che si è stabilita, ad esempio, nei casi *Rottman*¹⁹ e *DEB*²⁰ e di cui ha costituito la più chiara manifestazione l'epilogo del caso *Gauweiler*²¹.

Quest'ultimo caso era stato sollevato da cittadini tedeschi che avevano contestato davanti alla Corte costituzionale del proprio Paese, ritenendola incompatibile con la tutela dei loro diritti fondamentali, l'inerzia del Governo federale tedesco a fronte dell'annuncio da parte della Banca Centrale Europea di un programma non convenzionale di operazioni sul mercato secondario sui titoli di deposito pubblico di Stati in difficoltà finanziaria dell'area euro (Programma OMT). Ciò ha portato la Corte costituzionale tedesca a fare, per la prima volta, rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ex art. 267 TFUE, chiedendole di

¹⁶ *Ibid.*, p. 65.

¹⁷ 4Ads 116/2012-43.

¹⁸ 3Ads 183/2011-96.

¹⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottman*, EU:C:2010:104.

²⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2010, *DEB*, EU:2010:811.

²¹ Epilogo segnato dal seguito dato dal Bundesverfassungsgericht con la decisione del 21 giugno 2016 (2 BvR 2/2008) alla pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia del 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, EU:C:2015:400. Su di essa mi limito a citare FARAGUNA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Diritti Comparati*, Working Papers, 1/2016 e P. MENGZZI, *La crisi dell'area euro e il perseguimento di un equilibrio tra stabilità, democrazia e diritti fondamentali*, in *St. integr. eur.*, 2015, p. 591 e ss.

pronunciarsi sulla legittimità comunitaria di tale annuncio. Tale Corte costituzionale ha, però, accompagnato il rinvio, per un verso, con una precisazione con cui si è riservata ampio spazio per un successivo controllo delle limitazioni che detta pronuncia avrebbe potuto stabilire ai poteri della BCE; e, per altro verso, con un'indicazione che, solo in caso di un'adeguatezza di limitazioni del genere, essa avrebbe potuto evitare di considerare quella decisione *ultra vires* o contraria all'identità costituzionale tedesca.

La Corte di giustizia non ha considerato la richiesta di pronuncia tedesca irricevibile per l'irritualità di tale riserva e la sua incompatibilità con il principio del primato del diritto dell'Unione e delle proprie pronunce, come suggerito da molti Stati membri intervenenti nella procedura. Ha, al contrario, proceduto pazientemente all'analisi delle preoccupazioni tedesche dimostrando la loro infondatezza punto per punto. Tutto questo ha condotto i giudici di Karlsruhe a dare seguito con pronuncia del 21 giugno 2016 alla sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia affermando a) di poter considerare il programma OMT un atto *ultra vires* solo se l'attuazione di quest'ultimo non rispetterà le condizioni per la sua legittimità fissata dalla Corte di giustizia e b) che la Banca federale tedesca potrà partecipare all'esecuzione di tale programma solo alle stesse condizioni²²⁻²³.

Alla luce di un dialogo così costruttivo stabilitosi tra la Corte di giustizia e una Corte tanto attenta a salvaguardare la sovranità del proprio ordinamento giuridico come la Corte costituzionale tedesca, si può prevedere che, d'ora innanzi, la Corte di giustizia, quando un giudice le dovesse chiedere di pronunciarsi sul modo in cui l'autorità giudiziaria suprema del proprio Stato interpreti il diritto dell'Unione, applicherà le condizioni di ricevibilità di una tale richiesta – in particolare quella che non si tratti di una questione ipotetica²⁴ o di una questione posta in mala fede – con un grado di attenzione superiore al normale?

²² 2 BvR 2728/13, 2 BvR 27229/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 27231/13, 2 BvR 13/13.

²³ Per un ulteriore esempio di atteggiamento opposto a quello con cui i giudici cechi e i giudici spagnoli di cui sopra hanno inteso emanciparsi dai giudici loro superiori, cfr. la pronuncia n. 232/2015 che il Tribunal Constitucional (pleno) spagnolo ha reso il 5 novembre 2015 (Recurso n. 1709-2013) (<http://hj.tribunalconstitucional.es/en/Risolucion/show/24698>). Nel caso, un professore a contratto che insegnava in una struttura pubblica aveva rivolto all'autorità competente una domanda per ottenere un premio biennale di formazione continua. Dato che la sua domanda gli era stata respinta sulla base di una decisione del Consiglio dei ministri che aveva riservato questo premio ai soli professori di ruolo, egli aveva fatto un ricorso invocando una giurisprudenza della Corte di giustizia che aveva dichiarato che la regolamentazione spagnola in questione era incompatibile con la direttiva 1999/70 del Consiglio sui contratti a tempo determinato. Essendo il suo ricorso stato respinto in appello dalla Corte superiore di giustizia di Madrid, quel professore a contratto ha fatto un "recurso de amparo" che è stato accolto dalla Corte costituzionale. Questa ha motivato il riconoscimento di un diritto di quel professore al premio in questione sottolineando che l'incompatibilità della regolamentazione spagnola con il divieto di discriminazione nei confronti dei lavoratori a contratto sancito dalla direttiva 1999/70 era stata constatata a più riprese dalla Corte di giustizia, particolarmente nell'ordinanza *Lorenzo Martínez* del 9 febbraio 2012 (EU:C:2012:67) che presentava un quadro fattuale identico a quello della causa principale.

²⁴ Per una sottolineatura della qualificazione da parte del governo slovacco della questione avanzata dalla Corte suprema amministrativa ceca alla Corte di giustizia come puramente ipotetica, cfr. L. PITROVA, *The judgment of the Czech constitutional Court in the "Slovak pensions" case and its possible consequences (in light of the Fortiter in Re Suaviter in modo principle)*, in *The Lawyer Quarterly*, 2013, Vol. 3, n. 2.

Certamente al riguardo potrà essere utile attendere il seguito che la Corte di giustizia darà alla richiesta di pronuncia pregiudiziale postale dai giudici spagnoli di cui sopra e le reazioni che esso potrà eventualmente occasionare.