

Relazione scientifica sul convegno del 7 giugno 2012 per la formazione decentrata in diritto europeo tenutosi presso la Corte d'appello di Milano sul tema:

LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E LA LORO EFFICACIA NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE

Intervento di Giovanni Canzio, Presidente della Corte d'appello.

Il Presidente della Corte d'appello di Milano mette in rilievo che oramai il giudice nazionale si deve confrontare con un modello di giudice comune ed europeo che impone la conoscenza non solo di una o più lingue comunitarie, ma anche del funzionamento di un sistema di tutela multi-livello dei diritti fondamentali, all'interno del quale oramai si è affermata la primazia del diritto dell'Unione europea per le materie di competenza europea, le quali sempre più coinvolgono i diritti e le libertà fondamentali.

Il trattato di Lisbona infatti impone un dialogo continuo tra i giudici dell'Unione e una conoscenza sempre più approfondita della giurisprudenza delle Corti europee e del loro funzionamento interno. A livello orizzontale, poi, il giudice comune si deve misurare con la grammatica e la sintassi delle giurisdizioni degli altri paesi al fine di consentire un ravvicinamento delle giurisdizioni appartenenti all'Unione e di costruire un linguaggio comune sul tema dei diritti umani e soggettivi.

La realizzazione di quest'ultimo scopo ha per presupposto l'abbandono di un'organizzazione giudiziaria basata sul cd "tribunale di Babele", vale a dire su un luogo in cui ciascuno può permettersi di parlare una propria lingua, sconosciuta agli altri, col rischio di non assicurare un'omogenea parità di trattamento ai cittadini d'Europa. Il modello di giudice comune che si affaccia sullo scenario europeo richiede dunque un continuo confronto tra giudici europei appartenenti a diverse giurisdizioni sulle norme e sui principi generalmente accolti dall'Unione europea ai fini della realizzazione dei diritti umani, confronto che deve essere dunque scevro da atteggiamenti di eccessivo protagonismo o nazionalismo da parte dei giudici nell'applicazione del diritto, nonché teso a garantire un uniforme e condiviso sistema di garanzie interne valevoli per tutti i soggetti che attraversano l'Europa, con l'unico limite delle garanzie costituzionali interne tipiche di un sistema di tutela multilivello quale è stato accolto dall'ordinamento interno.

Relazione di Ezio Perillo, giudice del tribunale della funzione pubblica presso la Corte di Giustizia di Lussemburgo.

Prendendo spunto dall'ultima parte dell'intervento del presidente della Corte d'appello, il giudice Ezio Perillo si preoccupa di sottolineare come nell'Unione un sistema di protezione multilivello indicato dalle Costituzioni interne (come avviene in Italia o in Germania) non ha più molto senso dal punto di vista ordinamentale ed europeo, in quanto in teoria non potrebbe mai esserci un rapporto di sovrapposizione tra i due ordinamenti – costituzionale e dell'Unione - sulla base dei nuovi Trattati che regolano l'attività degli Stati membri e dell'Unione (v. art. 2, comma 4 del TUE). Pertanto la posizione restrittiva e riduttiva assunta dalle suddette Corti costituzionali nazionali si pone oramai in contraddizione con il principio del primato del diritto dell'Unione per le materie di sua stretta competenza affermato nei Trattati.

E' il caso di ricordare che la Corte di Giustizia, nel caso "Van Gend & Loos", agli inizi degli anni sessanta, ha riconosciuto che i soggetti che appartenevano all'allora CEE erano non solo gli Stati membri, ma soprattutto anche i loro cittadini che meritavano di ricevere perciò protezione dalle loro rispettive giurisdizioni ogni volta che venivano messi in discussione diritti riconosciuti a livello comunitario. I giudici comuni, pertanto, in forza del principio di protezione e di primazia affermato in questa importante pronuncia, sono diventati i giudici più prossimi ai cittadini, fungendo sin da allora un ruolo d'integrazione e di orientamento nell'applicazione del diritto interno.

Tale ruolo si è ulteriormente rafforzato con il Trattato di Lisbona, laddove si è stabilito che l'efficacia diretta delle norme comunitarie potrà, nell'immediato futuro, valere anche nel campo del diritto penale, e più in generale per tutto quanto concerne il nuovo pilastro dell'Unione, individuabile nello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" che sembra che tutto possa abbracciare e nulla escludere (v. artt. 86 e 87 TFUE) .

Tuttavia, anche con riferimento a questa nuova area di competenza europea, occorre che la Corte di Lussemburgo si pronunci esplicitamente con una nuova pronuncia dello stesso tenore di quella scaturita dal caso " Van Gend & Loos" sopra citato, non essendo possibile estendere detto principio a materie diverse da quelle espressamente regolate da quel caso, concernenti le quattro grandi libertà garantite a livello comunitario (libera circolazione di beni e servizi, ect).

Nelle materie regolate all'interno di questo nuovo spazio, dunque, non si potrà ricorrere all'applicazione per analogia del principio di applicazione diretta delle norme europee, in senso orizzontale e verticale, e dei diritti in esse affermati, ma occorrerà utilizzare un grande strumento che ci invidiano tutti gli altri paesi, vale a dire il rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo, affinché dalla Corte di Giustizia possano promanare regole e principi sull'applicazione diretta delle norme europee in questo nuovo campo che tocca più da vicino gli interessi sensibili dei cittadini e non solo (basti pensare ai diritti degli immigrati, dei rifugiati, delle vittime dei reati sessuali beneficiari dell'ordine di protezione europeo, ect.). Difatti è chiaro che i giudici nazionali non potrebbero mai applicare per analogia i principi affermati nel caso " Van Gend & Loos", anche perché detta applicazione diretta richiederebbe una preliminare definizione dei limiti e degli scopi delle norme europee da applicare in questi particolari casi.

In ogni caso bisogna tenersi pronti ed attrezzati perché, ancor prima di quanto si creda, sarà creata una Procura Europea in grado di perseguire i reati, preventivamente definiti dal legislatore europeo, che attentino agli interessi primari europei, dando alla medesima i poteri di individuare i responsabili e di rinviarli a giudizio innanzi alle Corti nazionali che saranno individuate mediante precise regole di competenza (v. ancora artt. 86 e 87 TFUE).

In tale nuovo assetto istituzionale, in cui nulla è oramai più precluso al legislatore europeo al fine di realizzare i diritti e le libertà umane così come definite nei trattati dell'Unione e nella Carta europea dei Diritti Fondamentali (nella versione rivista col trattato di Lisbona), occorre dunque sempre più fare riferimento a un giudice nazionale che eserciti l'attività giurisdizionale in condizioni di assoluta indipendenza e imparzialità .

A livello europeo, il concetto di indipendenza del giudice va di pari passo col concetto di inamovibilità e di garante di effettiva tutela dei diritti. Il giudice europeo, dunque, dovrà essere non solo autonomo e imparziale, ma anche un giudice informato e adeguatamente attrezzato (formato) , così come indicato nell'art. 81 TFUE. In questo senso si può dire che il giudice europeo ha il diritto -dovere di ricevere un'adeguata formazione professionale in senso europeo.

In riferimento alle proprie giurisdizioni e ordinamenti interni, pertanto, il giudice europeo è portatore di veri e propri intangibili diritti, quale quello di poter garantire un'effettiva tutela ai cittadini europei e non.

Relazione di Marco Frigessi di Rattalma, professore ordinario di diritto dell'Unione europea presso l'Università di Brescia.

Nell'organizzazione ordinamentale europea, così come si configura dopo il trattato di Lisbona, vi sono indubbi elementi di criticità nell'attuazione dei diritti e delle libertà fondamentali così come si conformano sulla Carta dei diritti fondamentali , nonché alcuni rischi di strutturale carenza di tutela da parte delle istituzioni europee, sebbene l'elemento di raccordo sia indicato dall'art. 6 TUE (segue la lettura del testo normativo) .

La sentenza della Corte di Giustizia resa nel caso Test Achats C-239/10, per il legislatore europeo, rappresenta una vera e propria lezione da parte della Corte su come non vi possa essere, a livello

normativo europeo, alcun momento di scollegamento, anche solo temporaneo, coi diritti fondamentali indicati nella Carta (artt 21 e 23 della Carta) e tale atteggiamento, sul piano della osservanza dei diritti fondamentali, è stato reiterato nel caso Kamberay (C- 571/2010) per quanto riguarda l'Italia, laddove per il legislatore italiano si è profilata la necessità di dover riconsiderare l'opportunità del mantenimento di un regime normativo che permette nei fatti di far prevalere i diritti di protezione sociale delle minoranze etniche interne su quelli delle minoranze esterne che, a livello europeo, godono di un uguale grado di protezione, come i residenti non cittadini europei di lunga durata (segue la descrizione degli elementi fondanti delle due decisioni).

Tale atteggiamento della Corte di Giustizia è stato ribadito nel caso C-339/10 che riguarda la legge urbanistica bulgara, ritenuta come non collegata ad alcun diritto europeo, e induce a pensare, sul piano delle fonti, al ruolo cruciale che svolgono le Corti europee nello stabilire i limiti entro cui può operare qualsiasi legislatore europeo o nazionale quando si toccano diritti e libertà protetti dalla Carta.

Intervento del Prof. Valerio Onida, presidente emerito della Corte costituzionale e presidente della Scuola Superiore della Magistratura, in qualità di coordinatore dell'incontro.

Il prof. Valerio Onida rammenta come il piano della gerarchia delle fonti non debba mai essere dimenticato e come, all'interno di questa struttura gerarchica normativa , non si possa confidare troppo o solo nell'apporto integratore o di supplenza che possono dare le Corti europee.

Bisogna infatti registrare che talvolta i rapporti tra giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, Corte dei Diritti dell'Uomo e Corti nazionali sono ambigui e soprattutto legati alla decisione di un caso. Dette decisioni, pertanto, hanno giocoforza carattere relativo che non permettono di ricavare, a livello di sistema, principi fissi e generali , come sono in grado di crearli solo le norme di fonte legislativa. In merito sarebbe anche opportuno che si cominciasse a studiare le procedure seguite dalle Corti europee, in modo da registrare il tasso di attenzione operato da queste Corti nel momento in cui esercitano il loro potere giurisdizionale e discrezionale che, ad esempio, all'interno della Corte europea dei diritti dell'Uomo sembra essere enorme anche laddove non sussistono spazi normativi per apprezzamenti discrezionali.

Di contro, vi sono casi in cui la Convenzione EDU e la stessa legislazione nazionale e comunitaria lasciano margini di apprezzamento nel bilanciamento degli interessi, di calibro costituzionale, che si possono talvolta contrapporre gli uni contro gli altri e in questo campo occorre rilevare che le Corti europee, qualora vi sia un margine di apprezzamento per gli Stati, sono più restie e caute ad intervenire e a incidere direttamente, demandando agli Stati il compito di bilanciare detti interessi .

Rispondendo alla obiezione fatta dal giudice Ezio Perillo a proposito delle barriere costituzionali nazionali che possono erigersi contro le decisioni europee in un sistema di tutela multilivello, rileva osservare come la dottrina dei "contro-limiti", creata dalla giurisprudenza tedesca e italiana, cui ha fatto riferimento il presidente Canzio nel suo intervento, non ha mai avuto gli effetti pratici di obliteramento o appiattimento dei diritti fondamentali che sono stati paventati a livello dottrinario, ma anzi ha contribuito a incentivare il dialogo tra le Corti nazionali ed europee che comunque hanno tradizioni costituzionali comuni e, dunque, una matrice comune. Detti contrafforti nazionali servono solo a verificare se le decisioni dei legislatori e delle corti europee incidono sul nocciolo duro dei diritti fondamentali costituzionalmente protetti, come sancito dalla nostra Corte costituzionale in varie e reiterate pronunce.

In questo modo, si può dire che all'interno dell'Unione europea è stato costruito un virtuoso sistema di "check and balance" che, attraverso il ricorso al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, garantisce di sicuro un maggiore rispetto dei diritti e dello Stato di diritto e, al tempo stesso, legittima ancor di più il sistema di protezione dei diritti e delle libertà garantito dai Trattati europei e dalla Convenzione EDU, così come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

Così non bisogna dimenticare che, sul piano penale, valgono i principi universali del rispetto del principio di legalità "nullum crimen sine lege", come anche quello del "ne bis in idem",

quest'ultimo da intendersi come non sovrapposibilità di giudizi diversi su fatti sostanzialmente identici e non tollerabilità di sanzioni diverse, ma sovrapposibili, per uno stesso fatto.

Per quanto riguarda i diritti dei giudici ad essere adeguatamente formati, a maggior precisione di quanto riferito dal giudice Ezio Perillo nel suo intervento, occorre aggiungere che in questo campo non si può parlare di diritti dei giudici, bensì di diritti-doveri in ragione del fatto che il giudice esercita impersonalmente una funzione giurisdizionale, e non propri diritti soggettivi, nell'interesse dello Stato che rappresenta.

Relazione del Dott. Claudio Marangoni

Il Dott. Marangoni ha richiamato per sommi capi il contenuto delle linee guida emanate a supporto dal Regolamento di procedura della Corte indicando le varie possibilità di rinvio pregiudiziale relative i) all'accertamento della validità degli atti normativi comunitari o ii) alla corretta interpretazione delle norme di derivazione comunitaria applicabili all'interno degli Stati, soffermandosi sugli effetti endoprocessuali ed extraprocessuali delle pronunce della Corte di Giustizia rese in seguito al rinvio pregiudiziale.

Ha sottolineato che, talvolta, dopo la pronuncia della Corte, per il giudice del rinvio rimangono questioni interpretative interne da risolvere come è accaduto nel caso Flos di recente affrontato dal tribunale di Milano (allegato agli atti del convegno), proprio perché la Corte di Giustizia non si azzarda mai a dare una sua interpretazione delle norme nazionali, quanto a indicare quale è la regola europea da tenere presente nell'applicazione del diritto interno di rilevanza comunitaria.

Ha poi enunciato i criteri indicati nelle linee guida per redigere il rinvio pregiudiziale, il quale deve essere incentrato sui fatti rilevanti per la decisione e deve provenire in forma di quesito da un organo giudicante innanzi al quale i diritti si contrappongono in forma contenziosa. Ha indicato che da ultimo la Corte di Giustizia ha dato ingresso a rinvii operati dal Giudice del registro delle imprese, e dunque ha aperto la possibilità del rinvio pregiudiziale a tutti i casi in cui la controversia mette in contesa diversi e contrapposti interessi.

In ogni caso ha indicato che la Corte di Giustizia si avvale di una presunzione di rilevanza della questione pregiudiziale sollevata, nel senso che non entra nel merito della ricostruzione dei fatti rilevanti riportati dal giudice del rinvio, pur svolgendo un controllo sulla pertinenza delle questioni attinenti al diritto europeo sollevate dal giudice in termini di ricevibilità del ricorso.

Si è soffermato anche sui requisiti di forma dell'ordinanza di rinvio, la quale non dovrebbe superare le 10 pagine dovendo essere tradotta in tutte le lingue degli stati membri e dovrebbe essere redatta per punti separati sulle questioni di fatto e di diritto discusse dalle parti, senza inclusione di argomenti non rilevanti ai fini del rinvio (decisioni su istanze istruttorie, ect). In questa ultima eventualità, infatti, la Corte si riserva di fornire una traduzione in forma riassunta del testo inviato.

Il rinvio pregiudiziale, sotto il profilo del contenuto, non potrebbe includere le cd "controversie fittizie", costruite dal giudice e non condivise dalle parti.

A chiusura dei lavori è seguito di un ampio dibattito tra il pubblico, ove sono state sollevate questioni non sempre del tutto pertinenti con gli argomenti discussi e ove il Prof. Onida ha svolto comunque un fruttuoso lavoro di coordinamento.

Infine il giudice Perillo ha spiegato in quali termini l'azione penale europea si dovrà nel prossimo futuro muovere a protezione degli interessi finanziari e dei diritti dei minori in ambito europeo nel rispetto del principio di legalità.

Francesca Fieconi

