



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

D. LAMPARELLA, *Il dialogo tra le giurisdizioni superiori italiane e la Corte di giustizia europea*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2014, pp. 104.

La breve monografia che qui si recensisce tratta di un tema che ha attirato negli ultimi anni grande attenzione sia in Italia che all'estero, quello del dialogo tra giurisdizioni nazionali ed europee. L'a. è un giovane cultore di diritto pubblico europeo che ha collaborato con l'Euro-parlamentare Erminia Mazzoni, la quale ne cura la prefazione e si è largamente occupata assieme a Luigi Berlinguer delle politiche relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Si tratta di un lavoro snello che non si pone l'obiettivo né ha la pretesa di fornire un inquadramento teorico generale, quanto piuttosto di presentare lo stato attuale del dialogo tra le supreme giurisdizioni italiane e la Corte di giustizia. L'ottica da cui si muove è propriamente giuridica, essendo l'ambito del dialogo ricondotto esclusivamente allo strumento classico del rinvio pregiudiziale ex articolo 267 TFUE. Non si guarda, dunque, ad altre forme e tecniche di dialogo più o meno formale cui la dottrina più recente pure ha rivolto la propria attenzione. Ciò non toglie che il tema oggetto del volume sia tuttora di rilevanza fondamentale per comprendere le dinamiche di interazione tra le giurisdizioni in ambito europeo – e ciò soprattutto con riguardo alle giurisdizioni superiori che nella loro veste di organi di ultima istanza hanno l'obbligo di riferire le questioni di diritto europeo alla Corte. Nella prospettiva dell'integrazione tra sistemi giuridici nel contesto europeo, risulta difatti evidente che la maniera in cui le giurisdizioni supreme dei singoli Stati membri fanno uso delle opportunità offerte dall'articolo 267 permette di comprendere come e in qual misura esse intendono la propria funzione di giudici europei oltreché nazionali: nella consapevolezza che la capacità di realizzare una sintesi efficace tra queste due identità consente di parlare in termini di sistema integrato (e non frammentato e conflittuale) di ordinamenti giuridici.

L'introduzione dell'a. (pp. 5-9) tradisce certamente la propensione per una concezione unitaria e non flessibile di tale sistema europeo integrato di ordinamenti giuridici,

laddove si parla di “comunità di diritto” – termine coniato in altri tempi dal Presidente della Commissione Hallstein – intesa nel senso che «né gli Stati membri, né le [loro] istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base, costituita, oltre che dai Trattati comunitari, dalla CEDU e dalla Carta di Nizza»; o della competenza fondamentale dei giudici di Lussemburgo «che consente di garantire l’uniforme interpretazione del diritto europeo»; o della analisi del rinvio pregiudiziale da una prospettiva per così dire prevalentemente europea, considerandolo l’a. «un prezioso indicatore [...] della maggiore o minore «sensibilità comunitaria» dei giudici nazionali».

L’opera si suddivide in tre capitoli. Il primo consiste in un excursus sul meccanismo del rinvio pregiudiziale, di cui si analizzano due profili. Il primo è quello tanto interessante quanto poco indagato dalla dottrina delle autorità abilitate a effettuare il rinvio – dunque della nozione *europea* di organo giurisdizionale. Il secondo è quello più classico relativo alla facoltà e all’obbligo di effettuare il rinvio. Per quanto concerne il primo aspetto, dopo una breve disamina l’a. osserva che «la complessa, e per certi versi, non sempre coerente giurisprudenza della Corte» è funzionale all’estensione del raggio di efficacia del diritto europeo. (p. 21 s.). Non manca peraltro una critica alle incertezze generate da tale indirizzo giurisprudenziale. Relativamente al secondo aspetto, è effettuata una panoramica sulle conseguenze della violazione dell’obbligo di rinvio in termini di responsabilità dello Stato così come stabilito dalla giurisprudenza della Corte. L’a. osserva con riferimento al rinvio di validità il concretizzarsi di un sistema di controllo accentrato derivante anche dalla giurisprudenza della Corte europea, sebbene ciò possa essere spiegato con il riferimento alle condizioni attuali del processo di integrazione, il cui approfondimento potrebbe aprire in futuro le porte a un più ampio margine di apprezzamento dei giudici nazionali: osservazioni che potrebbero ben essere applicate anche alla famosa giurisprudenza CILFIT.

Il secondo e il terzo capitolo costituiscono il cuore del lavoro; essi sono dedicati all’utilizzo del rinvio pregiudiziale rispettivamente da parte della Corte costituzionale e da parte del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Non può non rilevarsi a questo riguardo l’assenza dall’analisi della Corte di cassazione, frutto di una scelta non motivata dall’autore nemmeno in sede di introduzione. L’inclusione della Corte di cassazione avrebbe senz’altro dato maggiore completezza all’esposizione, permettendo anche di svilupparne considerazioni di ordine comparativo interno; la sua esclusione si giustifica d’altro lato probabilmente con le finalità dell’opera, ricognitive delle tendenze più recenti, laddove l’utilizzo del rinvio pregiudiziale da parte della Corte di cassazione è stato più precoce e meno problematico.

Per quanto concerne la Corte costituzionale, l’a. mette in evidenza i passaggi cruciali – vale a dire le decisioni n. 206 del 1976, 536 del 1995, 103 del 2008, 28 del 2010 e 207 del 2013 – che hanno condotto a una situazione di dialogo, sbocco di un processo caratterizzato dall’alternarsi di fasi di apertura e di chiusura. L’a. non tenta di indagare le

ragioni del *revirement* della Corte costituzionale, ma rileva come esso sia stato frutto di una lenta maturazione stimolata anche dalla dottrina, come si addice peraltro agli organi giurisprudenziali. Si sottolinea nondimeno che tra le ragioni del mutamento giurisprudenziale vi sia l'esigenza per la Corte costituzionale di non restare fuori dal circuito di elaborazione del diritto a livello sovranazionale (pp. 52-53): osservazione che – aggiungiamo – risulta suffragata anche dall'atteggiamento delle corti costituzionali e non di altri Stati membri – si pensi ad esempio alla prassi del *Conseil d'Etat* francese sotto la (vice-)presidenza Sauv . Una breve digressione   dedicata poi a una rassegna della prassi degli organi di giustizia costituzionale di altri Stati membri.

Il terzo capitolo ripercorre anzitutto il processo di apertura del Consiglio di Stato a partire dal 1991, apertura che ha coinvolto in anni pi  recenti anche l'attivit  dell'organo in sede consultiva nel quadro della procedura di ricorso straordinario al Capo dello Stato. L'attenzione dell'a. si concentra proprio su questa forma di ricorso (pp. 64-77), il cui carattere anomalo (seppure sostanzialmente giurisdizionale) ha dato luogo a dubbi in dottrina quanto alla capacit  di rinvio del Consiglio laddove agisca in tale veste formalmente consultiva. A questo riguardo, si pone l'accento sull'incidenza che la giurisprudenza europea ha avuto sull'attivazione di processo di giurisdizionalizzazione ventennale dell'organo (in parte contestato dalla Corte costituzionale). Con decisione 69/96-79/96, la Corte europea ha infatti su impulso del Consiglio di Stato (che nell'ordinanza di rinvio apriva a una lettura ampia della nozione di giurisdizione in ambito europeo) riconosciuto il potere del supremo organo di giurisdizione amministrativa di sottoporre una questione nel quadro della procedura del ricorso straordinario al Capo dello Stato. La parte finale del capitolo si concentra a sua volta sul potere di rinvio della Corte dei conti in sede di controllo successivo, dove l'organo assume connotati paragiurisdizionali. Qui la Corte europea – criticata dall'a. – aveva dichiarato irricevibili nel 1999 due rinvii pregiudiziali, pur avendo la suprema giurisdizione contabile sostenuto la propria legittimazione a operarli. Un approccio restrittivo era stato adottato in precedenza dalla Corte costituzionale, delle cui conclusioni la Corte europea segue la scia (laddove, nel caso del Consiglio di Stato gli approcci delle due Corti erano stati divergenti).

Per concludere, il volume affronta – senz'altro in maniera sintetica – un tema centrale relativo al dialogo giurisprudenziale europeo nell'ottica dell'estensione del concetto di giurisdizione ex articolo 267 TFEU. Nell'insieme, ne esce un quadro di lungo periodo che conferma l'apertura delle giurisdizioni nazionali al dialogo sovranazionale, pur nella permanenza di talune resistenze che possono essere ricondotte a una normale dinamica di contenimento propria delle giurisdizioni, in cui le innovazioni sono raggiunte gradualmente. Si tratta comunque di un lavoro con valore principalmente ricognitivo e descrittivo, che non intende addentrarsi in un esame multidimensionale delle tendenze

analizzate. Nondimeno, esso fornisce spunti interessanti e costituisce un utile punto di partenza per sviluppare nuove riflessioni sull'argomento.

Simone Benvenuti