

Antonio Tizzano
PRESENTAZIONE

A guardare questo volume e i numerosi contributi in esso raccolti vengono subito spontanee alcune domande: ma come mai, ancor oggi, si pubblica un intero volume dedicato al rinvio pregiudiziale e più in generale alla competenza pregiudiziale? E come mai si continua a discutere di una competenza nata ormai oltre sessant'anni fa con i Trattati di Roma e già oggetto di una sterminata messe di studi e di analisi, che ne hanno esplorato in profondità e in dettaglio tutti gli aspetti? Come mai insomma l'interesse e il fascino di questa procedura non solo non si sono mai attenuati, ma al contrario restano intatti e pongono la competenza pregiudiziale ancora al centro dell'attenzione della dottrina?

Il fatto è che la procedura pregiudiziale ha attraversato tutti questi ormai numerosi anni registrando, pur nell'apparente continuità del suo modo di funzionare, una continua evoluzione per via dei nuovi problemi – o del loro diverso modo di presentarsi – che il suo stesso successo e, più in generale lo sviluppo dell'Unione europea, hanno fatto via via emergere, e ciò col risultato che le ragioni dell'attualità e dell'interesse per tale procedura sono state tenute sempre vive perché in realtà non sono mai state uguali nel corso del tempo.

All'inizio, il problema era di far conoscere e utilizzare quella procedura, unica nel suo genere, in tutte le sue molteplici e importanti implicazioni. Questo è avvenuto con una certa fatica, ma nessuno può negare lo straordinario rilievo che essa, da ormai vari anni, ha assunto nella prassi della Corte. In misura crescente, infatti, le giurisdizioni nazionali hanno preso familiarità con tale procedura e vi hanno quindi fatto ricorso in modo sempre più frequente e convinto, fino ad utilizzarla come una “normale” procedura nazionale e non più – come avvenuto per molti anni – come uno strano, per non dire misterioso e quasi esotico meccanismo. La “timida” competenza pregiudiziale degli anni '60 è così diventata di gran lunga la più importante e la più esercitata tra tutte le pur numerose competenze attribuite alla Corte, al punto che ormai quasi i due terzi dell'attività di quest'ultima è assorbita dal suo esercizio.

Ma una volta consolidatasi come strumento “ordinario” di esercizio dell'attività giurisdizionale della Corte, la competenza pregiudiziale ha subito un'ulteriore evoluzione, e cioè la crescita, non imprevedibile e tuttavia superiore ad ogni aspettativa, dell'utilizzazione della stessa da parte delle giurisdizioni supreme e i conseguenti rapporti tra queste ultime e la Corte di giustizia.

Com'è noto, infatti, non tutte tali giurisdizioni erano convinte di rientrare nel meccanismo previsto a questo riguardo dai Trattati o comunque non tutte si ritenevano soggette alla necessità di operare un rinvio pregiudiziale. Senza ripercorrere tutte le fasi di questo dibattito, basti qui ricordare che col tempo la situazione è cambiata profondamente e il consolidamento e gli sviluppi del processo d'integrazione europea hanno prodotto i loro effetti anche su questo versante.

Con le Corti supreme, però, il rapporto è stato ed è più complesso, specie da quando il tema della tutela dei diritti fondamentali è venuto prepotentemente alla ribalta. Su questo punto la definizione dei confini tra le competenze in campo si presenta assai delicata, dato che evidentemente esse tendono qui a coesistere e a sovrapporsi. Ma direi che la difficoltà nasce più in generale dal fatto che le istanze giudiziarie supreme degli Stati membri si vedono qui confrontate ad una giurisdizione "esterna" che interferisce proprio sulle loro prerogative tipiche ed essenziali, limitandole notevolmente nell'esercizio delle stesse e quindi nel ruolo che è loro proprio nel quadro dei poteri costituzionali dello Stato. E questo spiega, al di là delle specifiche motivazioni di questo o quel caso, le ragioni delle difficoltà emerse in materia, segnatamente nei rapporti con alcune Corti supreme.

A segnare però un altro aspetto problematico della competenza pregiudiziale è intervenuto il rilievo particolare che essa ha assunto negli ultimi anni a seguito degli sviluppi registrati a livello europeo, soprattutto con il varo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

È noto infatti che il rispetto di quei diritti è ormai apertamente sancito nel sistema dell'Unione come un principio che possiamo considerare inerente, anzi "costitutivo" di tale sistema, ed al quale la Carta ha offerto una cornice formale e un inquadramento puntuale.

Paradossalmente, però, il varo della Carta, oltre ovviamente a sollevare numerosi e non facili problemi di interpretazione ed applicazione della stessa, ha alimentato, per quanto qui interessa, una più ampia problematica che si è imposta rapidamente al centro dei dibattiti, e per certi versi anche delle preoccupazioni degli studiosi ed operatori del diritto.

Com'è noto, il dibattito ha riguardato la questione del coordinamento della tutela dei diritti in un contesto, come quello europeo, nel quale si è accresciuto il numero degli strumenti normativi che si occupano della materia (CEDU, Carta dei diritti fondamentali; Costituzioni nazionali; ecc.) e nel quale operano istanze giurisdizionali di dimensione nazionale o continentale, che occupano aree di competenza, in atto o in potenza, coincidenti (Corte CEDU; Corte di giustizia; Corti costituzionali; ecc.).

Tutto ciò si è prestato evidentemente a provocare non solo difficoltà e confusioni, ma anche rischi di conflitto tra le Corti coinvolte.

Peraltro, malgrado le oggettive difficoltà, le iniziali diffidenze, se non una certa logica conflittuale, emerse per un certo tempo anche nei rapporti tra dette Corti, gli sviluppi della prassi hanno progressivamente trasformato quelle reazioni in un atteggiamento di convinta cooperazione, che ha via via alimentato un dialogo tra di esse.

Oggi si può ben dire che la collaborazione tra tali Corti e la Corte di giustizia si svolge in maniera soddisfacente, e che le tensioni che di tanto in tanto emergono sono

frutto piuttosto di una sorta di guerra di posizione, nella quale ogni Corte tende a delimitare “il proprio territorio”, cioè a lanciare segnali contro eventuali esondazioni dell'altra o, peggio, contro tentativi di marginalizzazione del proprio ruolo nell'assetto costituzionale.

Se si va in effetti a vedere cosa resta alla fine di certi conflitti, anche molto mediatizzati, si costaterà che in linea generale il dialogo è stato molto responsabile ed in ultima analisi anche molto più utile di quanto pensassero quelli che sul fuoco di possibili tensioni soffiavano. E ciò nonostante le pronunce di questa o quella Corte che di tanto in tanto rimettono in questione soluzioni che sembravano acquisite, com'è successo, ad esempio, in Italia, con una pronuncia della Corte costituzionale del 2017, che ha tentato di ridimensionare il ruolo della Corte di giustizia in materia di diritti fondamentali, ma è stata poi corretta da successive pronunce della stessa Consulta, che hanno restituito centralità alla Corte lussemburghese (v. ampiamente al riguardo lo scritto di Tesouro e De Pasquale nel volume che qui si presenta sulla “doppia pregiudizialità”).

In altri casi, però, c'è stato un vero e proprio rifiuto di dar seguito ad una sentenza della Corte di Lussemburgo. È quanto è successo, ad esempio, in Germania, con la sentenza del *BundesVerfassungsgericht* del 5 maggio 2020, con la quale quel Tribunale ha ritenuto di non doversi conformare ad una sentenza della Corte di giustizia che, a suo avviso, non aveva correttamente svolto l'esame di proporzionalità di un atto della Banca Centrale Europea (BCE) ad essa richiesto dall'omologo tedesco, e ha imposto quindi alle autorità federali di ottenere entro tre mesi le ulteriori necessarie spiegazioni dalla BCE. Queste spiegazioni sono poi state date e il caso si è quindi chiuso. Resta però lo sgradevole precedente di un rifiuto di rispettare l'autorità di una sentenza della Corte di Lussemburgo, rifiuto cui peraltro questa ha già risposto ricordando il primato del diritto dell'Unione europea, la competenza esclusiva della Corte di giustizia a sindacare la legittimità degli atti degli organi dell'Unione e l'obbligo dei giudici nazionali di conformarsi alle sentenze della Corte di giustizia.

Malgrado tali precedenti, per vero rari e isolati ma che rischiano di creare serie tensioni nei rapporti tra quelle Corti, resto convinto che in prospettiva tali rapporti continueranno a svilupparsi in modo positivo e costruttivo, perché nessuna di esse vuole e può veramente rompere il meccanismo della cooperazione reciproca. Più in generale, esse sanno bene che il vero problema è di organizzare questi rapporti non al fine di stabilire le rispettive gerarchie, ma per meglio assicurare la tutela dei diritti, e che su questo terreno, come ho detto in altra sede, esse sono condannate a intendersi e a cooperare. E questo, credo, si possa dire anche dopo la recente e importante novità intervenuta in materia, vale a dire la rottura, sul versante europeo, del monopolio della Corte di giustizia con l'attribuzione di alcune competenze pregiudiziali al Tribunale dell'Unione.

Per tornare allora alle domande che mi ero posto all'inizio, non mi pare sorprendente che questa competenza resti tuttora al centro dell'attenzione della dottrina, perché i temi ad essa connessi e in particolare quelli legati al rinvio da parte dei giudici nazionali, sono molti e vari e continuano ad animare dibattiti e polemiche.

E quindi neppure sorprende che un nuovo volume veda la luce su tutti questi temi

per esplorarne i vari aspetti che abbiamo segnalato, ma anche su altri che per esigenze di spazio non ho potuto affrontare, ma che non sono meno importanti.

Penso, ad esempio, al tema della ricevibilità del rinvio, delle “situazioni puramente interne”, dell’obbligo e della facoltà del rinvio pregiudiziale, dei rapporti con il procedimento cautelare nazionale, e così via. Tutti temi che sono emersi o si sono precisati col tempo e con la prassi, e che esigevano una sistemazione critica.

Si sono sobbarcati a questo compito i due curatori di questo volume, autentici specialisti della materia, che hanno visto per l’appunto negli sviluppi della prassi più recente l’occasione di una rivisitazione aggiornata della problematica del rinvio e della competenza pregiudiziale. Essi hanno quindi chiesto ad un buon numero di autori, ugualmente specialisti della materia, di analizzarne tutti gli aspetti dando anche conto dei dibattiti che si sono svolti e si svolgono intorno ad essi.

Il risultato è un volume che non si limita a ricostruire i singoli aspetti esaminati in modo approfondito e completo, ma arricchisce la trattazione con spunti critici e ricostruttivi, spesso originali e quasi sempre interessanti. C’è da chiedersi però, considerata la prassi di questi decenni e il carattere evolutivo della competenza in esame, se essi riescano ad essere anche conclusivi o se tra non molto non avremo un nuovo volume su quella competenza ... È ben possibile, ovviamente, e ne ho anche indicato le ragioni; ma per ora l’ultimo grido in materia è questo volume e vale quindi la pena gustarne la lettura.