

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Aula Magna

23 ottobre 2014

LE QUESTIONI ANCORA APERTE NEI RAPPORTI TRA LE CORTI SUPREME NAZIONALI E LE CORTI DI STRASBURGO E DI LUSSEMBURGO

I PARTE

Giudici nazionali di ultima istanza e rinvio pregiudiziale tra Corte di giustizia UE e Corte di Strasburgo

Relazione del Giudice Costituzionale

Mario Rosario Morelli

1. Dalla più ampia e articolata trama dei rapporti tra le Corti Supreme nazionali e le Corti europee, oggi al centro delle nostre riflessioni, ritaglio il segmento specifico, e peculiare, che attiene alla legittimazione della nostra Corte costituzionale a sollevare, innanzi alla Corte di giustizia CE, questioni pregiudiziali sulla interpretazione del diritto comunitario.

La più diretta chiave di accesso al tema così delineato è offerto dalla ordinanza n. 207 del 2013, che ha decisamente innovato, sul punto, la pregressa giurisprudenza costituzionale.

2. I giudizi sottostanti alla richiamata ordinanza avevano ad oggetto la questione (sollevata in via incidentale da vari Tribunali) di legittimità costituzionale della normativa sulla reiterabilità di contratti a termine per il reclutamento del personale scolastico (art.4, commi 1 e 11 della legge n. 124 del 1999), per sospetto suo contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione alla clausola 5, punto 1, dell'Accordo Quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE, che vincola gli Stati membri ad introdurre, nelle rispettive legislazioni nazionali, norme idonee a prevenire e sanzionare l'abuso costituito dalla successione nel tempo di tali tipi di contratto.

Dopo aver rilevato, in premessa, il carattere non *self executing* della direttiva in questione [così definito dalla stessa Corte di Giustizia, con sentenze 15 aprile 2008, in causa C – 268, Impact, e 23 aprile 2009, in causa C – 378/380/07, Angelidaki] – carattere, in quanto tale, preclusivo della diretta applicazione della normativa europea in luogo di quella nazionale con essa in contrasto [sentenze Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C – 106/77, Simmental e Corte costituzionale n. 170 del 1984, Granital] - e considerato che, nella verificata impossibilità di una interpretazione conforme alla norma impugnata, i giudici *a quibus* avevano correttamente attivato il giudizio di costituzionalità, la Corte adita, al fine della sua risoluzione, ha ritenuto a questo punto, che, all'accertamento di incompatibilità della norma nazionale con la suddetta direttiva, conducente alla violazione dell'art. 117, primo comma Cost., fosse pregiudiziale una interpretazione “autentica” della Direttiva medesima: ed ha perciò posto – direttamente essa – il correlativo quesito ermeneutico alla Corte di Lussemburgo, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

3. Questa ordinanza ha suscitato in sede di prima lettura, un duplice interrogativo.

Ci si è chiesti , cioè, in primo luogo, perché la Corte costituzionale – dopo aver pur ricordato, nel “*Considerato*”, che la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 10127 del 2012, si era espressa nel senso che «la normativa nazionale è strutturata in modo tale che l'assunzione di personale scolastico con contratti a tempo determinato ... possa rispondere alle ragioni obiettive di cui alla clausola 5, punto 1, della direttiva 1999/70/CE» - abbia poi ravvisato la necessità di una interpretazione “autentica” della predetta clausola, sul punto di siffatta compatibilità.

E ci si è domandati, in secondo luogo, perché - a fronte di una presupposta mancanza di chiarezza della normativa comunitaria di riferimento – la Corte costituzionale non abbia seguito la strada – in precedenza da essa tracciata e dalla quale non aveva sin'ora mai deviato – di restituzione degli atti al giudice rimettente perché sollevasse, egli, la questione ermeneutica innanzi alla Corte di Lussemburgo.

La risposta a tali interrogativi è agevolmente, però, ricavabile dal testo stesso dell'ordinanza in parola.

Vi si legge, infatti, che, se per la Corte di legittimità è *certa*, in punto di esegesi della predetta clausola dell'Accordo Quadro, la sua compatibilità con la legge italiana sul precariato scolastico, per la magistratura di merito è *certo*, invece, il contrario.

E, poiché due certezze di segno opposto si risolvono in un *dubbio* (nel dubbio, cioè, su quale sia la più corretta lettura della norma comunitaria di che trattasi), da qui l'opportunità, appunto, di attivare il meccanismo di cui all'art. 267 del TFUE.

Quanto poi alla scelta della Corte costituzionale di non restituire gli atti al giudice *a quo* ai fini di quella attivazione ne è intuibile la ragione.

I Tribunali rimettenti avevano, infatti, ben argomentato di non avere dubbi sulla interpretazione della Clausola dell'Accordo allegato alla Direttiva 1999/70/CE – nel senso della sua ostatività alla soluzione accolta dal legislatore nazionale con la disciplina (di cui all'art. 4, commi 1 e 11, della legge n. 124 del 1999) da essi impugnata – ed era, quindi prevedibile che, ove gli atti fossero stati loro restituiti, quei giudici, invece di adire la Corte di giustizia CE (non ravvisandone i presupposti), avrebbero risollevato, negli stessi precedenti termini, la questione di costituzionalità.

4. Il profilo di assoluta novità dell'ordinanza 207 del 2013 – che apre nuovi scenari nel dialogo tra le Corti – va piuttosto individuato, come anticipato in apertura, proprio in punto di legittimazione a sollevare la questione pregiudiziale ex art. 267 T F U E : legittimazione che la nostra Corte costituzionale, per la prima volta, si è *implicitamente* attribuita, anche nel contesto di un giudizio incidentale.

5. La problematica così risolta viene da lontano.

Ai sensi dell'art. 177, poi 234, del Trattato CEE, legittimati a sollevare la questione pregiudiziale di interpretazione della normativa comunitaria innanzi alla Corte di giustizia, sono

infatti, i “*giudici nazionali*” che, ove “di ultima istanza”, hanno anzi l’obbligo, di proporla, quando ovviamente la norma comunitaria non si imponga con tale evidenza da non lasciare alcun ragionevole dubbio sulla sua esegesi.

5.1. Nel lontano 1960 (nell’accogliere una eccezione preliminare dell’Avvocatura sulla irrivalenza della notifica di un ricorso regionale effettuata nelle forme del rito civile), la Corte costituzionale, con la sentenza n. 13, escluse formalmente, di potersi annoverare tra i soggetti della “*giurisdizione nazionale*”, qualificandosi titolare «essenzialmente di una *funzione di controllo costituzionale, di suprema garanzia della osservanza della Costituzione ...*».

5.2. Poco più di trenta anni dopo, con la *sentenza n. 168 del 1991*, relatore Granata, la stessa Corte – nel richiamare la fondamentale precedente sua pronuncia n. 170 del 1984, sulla diretta applicabilità, nel nostro ordinamento, dei regolamenti comunitari «anche se in ipotesi contrastanti con una norma di legge statale sia anteriore che successiva» [diretta applicabilità poi, progressivamente, estesa alle sentenze interpretative della Corte di giustizia, alle pronunce rese in sede contenziosa della stessa Corte ed, infine, alle direttive comunitarie ove “incondizionate e sufficientemente precise”, rispettivamente da Corte cost. n. 113 del 1985, n. 389 del 1989 e n. 64 del 1990] – ribadiva che siffatta diretta applicazione della normativa comunitaria presuppone in ogni caso la precisione e chiarezza del suo contenuto precettivo. Ed ulteriormente poi precisava che la ricognizione in concreto di tale presupposto «costituisce l’esito di una attività di interpretazione ... che il *giudice nazionale* può effettuare direttamente ovvero rimettere alla Corte di giustizia ...». Ed, infine, aggiungeva che restava, «*ferma la facoltà di sollevare anch’essa [Corte] questione pregiudiziale di interpretazione*», alternativamente alla facoltà di diretta interpretazione della normativa comunitaria.

5.3. Nel 1995, con la *sentenza n. 534*, estesa dallo stesso Relatore, la nostra Corte faceva, però, sul punto, inequivocabile e decisa marcia indietro.

Testualmente così affermava che *«il giudice comunitario non può essere adito come pur ipotizzato in una precedente pronuncia (n. 168 del 1991) dalla Corte costituzionale»*, e ciò per la ragione (che rimandava al ricordato lontano precedente del 1960) che essa Corte si collocava al di fuori, ed al di sopra, degli organi della giurisdizione nazionale.

Porte chiuse quindi, a questo punto, alle prospettive di apertura ad un dialogo tra Corte suprema nazionale e Corte europea sul tema della esegesi della normativa comunitaria.

5.4. Una, parziale, inversione di tendenza si registra, però, nel 2008, con la *ordinanza n. 103*. Nella circostanza la Corte costituzionale – chiamata a pronunciarsi sulla impugnativa, proposta dallo Stato nei confronti di una legge regionale, involgente profili di contrasto con normativa comunitaria (e di conseguente violazione dell’art. 117, primo comma Cost.) - si è risolta a sottoporre alla Corte CE la questione pregiudiziale di interpretazione di quella normativa comunitaria.

E ciò sul rilievo che *«ove nei giudizi di legittimità costituzionale promossi [come in quel caso] in via principale [nei quali essa Corte è l’unica autorità decidente] non fosse possibile effettuare il rinvio pregiudiziale, risulterebbe leso il generale interesse alla uniforme applicazione del diritto comunitario quale interpretato dalla Corte di giustizia CE»*.

Ma, ancora una volta, con la precisazione che, diversamente, *«nei giudizi incidentali solo il giudice rimettente ha la facoltà o, se ultima istanza, l’obbligo di interloquire con la Corte europea»*.

5.5. Arriviamo al 2010.

Nel contesto di un giudizio incidentale l’intervenuto Presidente del Consiglio richiede, tramite l’Avvocatura generale dello Stato, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per chiarire la portata precettiva di una disposizione comunitaria invocata, come norma interposta, dal giudice rimettente.

Con la *sentenza n. 18/2010*, la Corte non esclude, in questo caso, la sua legittimazione ad adire la Corte CE, ma – baipassando la correlativa problematica – si limita a ritenere il rinvio pregiudiziale, nella specie, «*non necessario*», per ritenuta chiarezza del significato della norma europea.

5.6. Nel, 2013, formalmente la svolta, con *l'ordinanza n. 207*.

6. La spiegazione del nuovo corso è semplice e lineare.

Ed è agevole rinvenirla nelle ultime righe del “*Considerato*” della predetta ordinanza, ove leggesi che «deve ritenersi che questa Corte abbia la natura di giurisdizione nazionale *ai sensi dell'art.267, terzo comma del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea* anche nei giudizi in via incidentale.»

Vale a dire che il concetto di “giurisdizione nazionale – che la Corte costituzionale assume ora a parametro agli effetti della legittimazione dei correlativi organi a dialogare con la Corte CE – non è più desunto dall'ordinamento giuridico interno bensì dallo stesso ordinamento europeo.

7. Su questa linea può significativamente ricordarsi la vicenda che ha avuto a protagonista la Sezione consultiva del Consiglio di Stato chiamata a rendere il suo parere sul Ricorso straordinario proposto dal Capo dello Stato.

Quando detta formula di ricorso non era stata ancora attratta (come poi è avvenuto) nell'area della giurisdizionalità, ed al Consiglio di Stato, in sede referente veniva negata anche la qualifica di “*giudice a quo*” agli effetti della attivabilità del giudizio incidentale di costituzionalità (Corte cost. n 254 del 2004), la Corte di giustizia si era, invece, già da tempo, orientata nel senso di equiparare anche quell'organo amministrativo (coinvolto nel procedimento decisorio pur concluso con decreto del Capo dello Stato) ad un “giudice nazionale”, ritenendolo, per l'effetto legittimato a proporre, ad essa Corte europea, il rinvio interpretativo di normativa comunitaria rilevante al fine di decidere (sentenza 16 ottobre 1997, in cause riunite C – 69/96 e 79/96).

E ciò sul presupposto, appunto, del carattere *comunitario* ed *autonomo* del concetto di “giurisdizione nazionale”: concetto che, in questi termini, anche la Corte costituzionale ora condivide, come dimostra l’ancoraggio della sua legittimazione, ad adire la Corte C.E. anche in sede di giudizi incidentali, espressamente all’art. 267 T.F.U.E., ed alla più ampia nozione di “giurisdizione nazionale” che detta norma sottende.