

Sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2010 nelle cause riunite Aziz Melki e Sélim Abdeli

di *Nicole Lazzerini*

Con la sentenza del 22 giugno 2010 nelle cause riunite Aziz Melki (C-188/10) e Sélim Abdeli (C-189/10), la Grande Sezione della Corte di giustizia è tornata a pronunciarsi in materia di rapporti tra ordinamenti nazionali e ordinamento dell'Unione, ribadendo la consolidata giurisprudenza sul primato del diritto dell'Unione. All'origine della pronuncia, la questione rivolta in via pregiudiziale dalla Cour de Cassation francese circa la compatibilità con l'art. 267 TFUE – ex art. 234 TCE – di una procedura nazionale che impone al giudice nazionale non di ultima istanza che dubiti della costituzionalità di una norma nazionale di rivolgere una questione incidentale di costituzionalità alla giurisdizione competente del proprio ordinamento, senza poter – previamente o successivamente - esercitare il rinvio pregiudiziale ove nutra dubbi anche sulla compatibilità della suddetta norma nazionale con il diritto dell'Unione.

Brevemente, i fatti della causa. I sig.ri Melki e Abdeli, entrambi cittadini algerini che si trovano in Francia irregolarmente, subivano un controllo di polizia in prossimità della frontiera tra la Francia ed il Belgio. Tale controllo veniva effettuato in base all'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale francese. Questa disposizione autorizza la polizia giudiziaria a effettuare, in talune circostanze, controlli sull'identità delle persone. Una delle ipotesi contemplate è appunto la possibilità di controllare, in una fascia compresa entro i venti chilometri dalle frontiere interne, il rispetto degli obblighi di possesso e presentazione dei documenti identificativi prescritti dalla legislazione francese. A seguito dei detti controlli, sia il Melki che l'Abdeli erano oggetto di un ordine di riaccompagnamento alla frontiera, nonché di una decisione di mantenimento in stato di detenzione. Dinanzi al giudice della libertà, essi contestavano la compatibilità dell'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale francese con l'art. 67, par. 2, TFUE – in base al quale l'Unione garantisce l'assenza di controlli alle frontiere interne –, e con l'art. 88-1 della Costituzione francese, che attribuisce rango costituzionale agli impegni assunti dalla Francia tramite la propria partecipazione all'Unione europea.

Ai sensi della legge organica sul Conseil constitutionnel (ordonnance n. 58-1067), come modificata dalla legge organica n. 2009-1523 del 10 dicembre 2009, il giudice non di ultima istanza che dubiti della compatibilità di una disposizione nazionale con i diritti e le libertà garantiti dalla Costituzione francese deve, prima di potere decidere, sottoporre la questione di legittimità costituzionale all'esame della giurisdizione di ultima istanza del proprio ordine (Cour de cassation o Conseil d'État), affinché questa valuti la necessità di sottoporre la questione al Conseil Constitutionnel. La medesima legge prevede che la giurisdizione di ultima istanza dinanzi alla quale siano fatte valere, al contempo, l'incompatibilità di una disposizione nazionale sia con la Costituzione francese che con gli impegni internazionali della Francia deve pronunciarsi prioritariamente sulla necessità di

rivolgere al Conseil Constitutionnel la questione di costituzionalità. Allo stesso modo, anche quest'ultimo deve prioritariamente pronunciarsi sulla questione di costituzionalità (par. 14).

Come evidente, l'operare di un tale meccanismo priva il giudice nazionale non di ultima istanza e quello di ultima istanza, rispettivamente, della facoltà e dell'obbligo di esercitare il rinvio pregiudiziale nei confronti della Corte di giustizia, tanto prima che dopo l'eventuale pronuncia del Conseil Constitutionnel; infatti, laddove la questione di costituzionalità è fondata sulla incompatibilità della legge nazionale con il diritto dell'Unione, il Conseil Constitutionnel giudica anche della conformità della legge nazionale al diritto dell'Unione, ed il giudice del rinvio è vincolato alla soluzione da questo fornita (par. 45).

La Cour de cassation, alla quale il giudice della libertà aveva rivolto la questione circa la compatibilità alla Costituzione dell'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale, decideva di sospendere il procedimento per rivolgere due questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia. Con la prima, il giudice francese chiedeva se l'art. 267 TFUE ostasse ad un meccanismo quale quello previsto dalla legge organica sul Conseil Constitutionnel, come modificata dalla legge organica n. 2009-1523; con la seconda questione, invece, domandava se l'art. 67, par. 2, TFUE ostasse ad una disposizione quale l'art. 78-2, quarto alinea, del codice di procedura penale francese, che consente alla polizia giudiziaria di effettuare controlli sulle persone in una fascia di venti chilometri dalle frontiere interne (par. 22).

La risposta alla prima questione non verte semplicemente sulle modalità della cooperazione tra giudici nazionali e dell'Unione per il tramite dello strumento del rinvio pregiudiziale (ora disciplinato dall'art. 267 TFUE); essa piuttosto mette in campo la delicata questione del rapporto tra ordinamenti nazionali e ordinamento dell'Unione, che la Corte di Giustizia ha tradizionalmente risolto (cfr. sentenza 9 marzo 1978, C-106/77, Simmenthal, in Racc. 1978, p. 629) e continua a risolvere (par. 52 della sentenza in esame) in favore del primato del diritto dell'Unione. La Corte dunque ripercorre la propria giurisprudenza in materia di coordinamento tra giudice nazionale e giudice dell'Unione (para. 41-45), ricordando in primo luogo che il giudice nazionale gode della più ampia facoltà di adire la Corte ove ritenga che, nell'ambito di una controversia pendente dinanzi ad esso, siano sorte questioni, essenziali per la pronuncia nel merito, che implicano un'interpretazione o un accertamento della validità delle disposizioni del diritto dell'Unione (cfr. sentenza 16 dicembre 2008, C-210/06, Cartesio, in Racc. 2008, p. I-96, 41, para. 88); una tale facoltà (o obbligo, nel caso si tratti di giudice di ultima istanza) non può essere privata per effetto di una disposizione nazionale che vincoli il giudice alla decisione di una giurisdizione superiore (ibidem, par. 94), soprattutto laddove il giudice nazionale che non sia di ultima istanza dubiti della compatibilità con il diritto dell'Unione della decisione del giudice superiore (cfr. sentenza 9 marzo 2010, C-378/08, ERG, non ancora pubblicata in Raccolta, par. 32). La Corte ha poi ricordato, richiamando la propria fondamentale sentenza Simmenthal (supra, para. 21 e 24), che il giudice nazionale

chiamato ad applicare, nell'ambito delle proprie competenze, il diritto dell'Unione ha l'obbligo di assicurarne la piena efficacia, eventualmente disapplicando 'de sa propre autorité' ogni contraria disposizione di diritto interno, sia essa anteriore o successiva, senza che sia necessario domandare ovvero attendere l'eliminazione preventiva di tale disposizione in via legislativa o mediante qualsiasi altro mezzo costituzionale (par. 43). Una disposizione nazionale o una qualsiasi pratica legislativa, amministrativa o giudiziaria che avesse per effetto di diminuire tale capacità del giudice nazionale, e di conseguenza l'efficacia del diritto dell'Unione, risulterebbe in contrasto con quest'ultimo: tale sarebbe il caso in cui la risoluzione del contrasto tra diritto interno e dell'Unione fosse affidato ad un giudice diverso da quello dinanzi al quale è sorta la questione, anche laddove l'ostacolo alla piena applicazione del diritto dell'Unione avesse natura solo temporanea (para. 44). Infine, la Corte, ricordando il proprio precedente *Mecanarte* (sentenza 27 giugno 1991, C-348/89, in Racc. I-3277, parr. 39, 45, 46), ha precisato che la facoltà (o l'obbligo) del giudice nazionale di proporre il rinvio pregiudiziale non viene meno neanche laddove sia al contempo sollevata una questione di legittimità costituzionale: l'efficacia del diritto dell'Unione potrebbe, infatti, non essere assicurata laddove al giudice nazionale fosse imposto di sollevare la questione di costituzionalità, e al contempo preclusa la possibilità di esercitare il rinvio pregiudiziale (par. 45).

Sulla base di tale consolidata giurisprudenza in tema di coordinamento tra giudici nazionali e dell'Unione, la Corte di giustizia giunge a considerare che una procedura come quella prevista dalla legge organica francese è in contrasto con l'art. 267 TFUE (parr. 46 e 47). La ratio ultima della decisione della Corte è comunque da rinvenirsi nella necessità di assicurare il primato del diritto dell'Unione sul diritto nazionale eventualmente contrastante (par. 52), necessità alla quale la disciplina del coordinamento tra giurisdizioni nazionali e dell'Unione appena ricordata è appunto strumentale. Accogliendo la tesi della Commissione, la Corte ha precisato che l'art. 267 TFUE non osta ad una procedura incidentale di legittimità costituzionale, a condizione che essa non pregiudichi la possibilità delle giurisdizioni nazionali (comprese quelle competenti ad effettuare il sindacato di costituzionalità) di riferire, in ogni momento, una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia. Inoltre, la procedura deve consentire l'adozione di tutte le misure necessarie ad assicurare la tutela giurisdizione in via provvisoria dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione, e non pregiudicare il dovere del giudice nazionale di disapplicare la disposizione nazionale controversa, laddove questa sia da tale giudice ritenuta in contrasto con il diritto dell'Unione (par. 57).

Quanto alla seconda questione, la Corte ha affermato che, in via di principio, che l'art. 67 TFUE, così come attuato dagli artt. 20 e 21 del regolamento n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (cd. Codice frontiere Schengen) non pregiudica la competenza, prevista dal diritto nazionale, dell'autorità di polizia ad effettuare dei controlli sulle persone, purché questi non si risolvano, nella pratica, in misure equivalenti ai controlli alle frontiere (par. 69). In particolare, l'equivalenza è esclusa

quando i controlli non hanno come obiettivo il controllo alle frontiere, sono effettuati sulla base di informazioni generali relative ad una minaccia all'ordine pubblico e con modalità prive del carattere sistematico proprio dei controlli alle frontiere (par. 70). Applicando tali criteri, la Corte è giunta alla conclusione che l'art. 67 TFUE, così come attuato dagli artt. 20 e 21 del regolamento n. 562/2006, osta ad una disposizione quale l'art. 78-2, comma 4, del codice di procedura penale francese. Ciò in quanto, pur essendo i controlli in questione finalizzati alla realizzazione di obiettivi diversi dal controllo alle frontiere – in particolare, la verifica del rispetto degli obblighi di possesso, porto ed esibizione dei documenti e titoli richiesti dalla legge -, il loro svolgimento era limitato solo ad una zona di venti chilometri dalla frontiera, indipendente dal comportamento della persona soggetta al controllo dell'identità e dalla sussistenza di circostanze particolari indicanti la sussistenza di una minaccia per l'ordine pubblico e, soprattutto, non risultava disciplinato secondo modalità tali da impedire che i controlli si risolvessero, nella pratica, in misure equivalenti ai controlli alle frontiere (parr. 72-75).