

LA PRESENTAZIONE DI UNA QUESTIONE PREGIUDIZIALE. L'ESPERIENZA DI UN GIUDICE SPAGNOLO.

Pablo Aramendi Sánchez

Magistrato

Juzgado Social 33 di Madrid

Cos'è un pronunciamento pregiudiziale?

Si tratta del procedimento previsto dall'art. 234 del Trattato, con il quale qualsiasi giudice nazionale, quale giudice comunitario, per risolvere una controversia di sua competenza alla quale è tenuto ad applicare una norma comunitaria, si rivolge alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sollecitando

- un'interpretazione del diritto comunitario, originario o derivato,
- una conferma della validità del diritto comunitario derivato.

La presentazione di una questione pregiudiziale è la conseguenza obbligata della prescrizione secondo la quale l'interpretazione del diritto comunitario è di esclusiva competenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee¹.

Per quali motivi si richiede un pronunciamento pregiudiziale?

A.- Perché sussistono dubbi sull'applicazione del diritto comunitario

- relativamente ai Trattati costitutivi ai regolamenti: in questi casi si richiama l'attenzione sull'efficacia diretta del diritto comunitario e si chiede pertanto se esso risulti rilevante e comporti obblighi precisi e incondizionati per le parti in causa o se riconosca ad esse dei diritti. Si chiede quindi se, ai fini della risoluzione del contenzioso, è direttamente e incondizionatamente applicabile una determinata norma comunitaria.
- relativamente alle direttive: nei casi in cui il legislatore nazionale non abbia recepito il diritto comunitario nella normativa nazionale o lo abbia recepito in modo imperfetto. In ambedue queste ipotesi, si chiede anche se le direttive non recepite o recepite in modo indebito possano essere applicate per risolvere il contenzioso. In tali casi si distingue tra efficacia verticale ed efficacia orizzontale della norma comunitaria: il diritto comunitario invocato dai cittadini nei confronti degli Stati membri inadempienti ai loro obblighi ha efficacia verticale diretta, con l'effetto derivato che i cittadini vengono indennizzati per il mancato adempimento di tali doveri nei termini previsti dal diritto comunitario. In questi casi il diritto comunitario non ha tuttavia efficacia orizzontale: le direttive non possono infatti essere invocate come diritto direttamente applicabile alla composizione di controversie tra singole persone.

¹ -L'art. 220 del Trattato stabilisce che "La Corte di giustizia assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Trattato".

B.- Perché alcune norme (o l'applicazione giudiziale di alcune norme) di diritto nazionale risultano contrarie al diritto comunitario

In questi casi si sottopongono alla Corte problemi di gerarchia tra due fonti del diritto: la fonte nazionale e la fonte comunitaria. In tale contesto si chiede se il diritto comunitario è contrario al diritto nazionale.

In caso di risposta positiva, la norma del diritto nazionale non potrà essere applicata al contenzioso perché il giudice nazionale è parte dello Stato membro e, in questa veste, è tenuto a rispettare il principio del primato del diritto comunitario, originario o derivato, che ne impone l'applicazione e non consente al giudice di ignorare il diritto comunitario nelle sue decisioni.

Grazie a tale procedura si può ottenere l'applicazione del diritto comunitario e, tramite l'intervento del giudice nazionale quale pubblica autorità di uno Stato membro, si arriva ad imporre il rispetto del diritto comunitario anche alle relazioni tra singole persone (si consegue cioè, de facto, un'efficacia diretta orizzontale nell'applicazione delle norme del diritto comunitario derivato, principalmente delle direttive).

C.- Perché l'applicazione al caso concreto del diritto comunitario ne richiede l'interpretazione

In questo contesto si pongono essenzialmente quesiti relativi all'interpretazione del diritto comunitario, in quanto si nutrono dubbi sul suo contenuto, sulla sua portata e sulla sua applicazione al caso concreto. Sia che si tratti di diritto comunitario direttamente applicabile, sia che si tratti di diritto comunitario che necessita di recepimento da parte del legislatore nazionale, in questi casi il conflitto non verte sulla relazione tra il diritto interno e il diritto comunitario, ma scaturisce dalla necessità di conoscere il vero significato di quest'ultimo.

Requisiti per la presentazione di una questione pregiudiziale

A.- L'esistenza della controversia: il quesito può essere sottoposto alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee solo se non è di natura ipotetica o dottrinale, ma è volto a risolvere una lite concreta. Esso è pertanto subordinato all'esistenza di un litigio. Il ricorso a qualsiasi strumento processuale di conclusione della vertenza diverso dalla sentenza giudiziaria (accordo tra le parti, rinuncia, ecc.) impedisce quindi la presentazione di una questione pregiudiziale.

B.- L'esistenza di un dubbio nell'interpretazione del diritto comunitario: il quesito può essere sottoposto solo se non esistono pronunciamenti precedenti risolutivi della Corte di Giustizia delle Comunità Europee. Inoltre, la norma comunitaria deve risultare non trasparente e suscitare ragionevoli dubbi interpretativi in relazione alla lite di cui è investito giudice nazionale.

C.- L'imprescindibilità della questione presentata per la soluzione del litigio:

- l'utilità dell'interpretazione del diritto comunitario richiesta ai fini della risoluzione della controversia presuppone una corrispondenza imprescindibile tra la norma a cui si riferisce il quesito e la lite in giudizio². I giudici nazionali sono giurisdizioni ordinarie per l'applicazione

² .- Cfr. nota 6

- del diritto comunitario, la loro possibilità di presentare questioni pregiudiziali è pertanto limitata alle liti di cui sono investiti.
- il giudice deve avere precedentemente risolto tutte le questioni di fatto e di diritto non toccate dal diritto comunitario e sollevate nell'ambito della controversia, la cui soluzione rimane esclusivamente subordinata all'interpretazione che può essere data ad una norma comunitaria.
 - il diritto nazionale non deve risultare interpretabile in conformità con il diritto comunitario³. Non essendo stato in grado di inquadrare la norma nazionale nel quadro normativo comunitario, il giudice nazionale deve essere giunto a concluderne l'incompatibilità. Tale esercizio intellettuale presuppone che il giudice nazionale proceda ad una sua interpretazione del diritto comunitario, la quale è tuttavia priva di validità in quanto il monopolio ermeneutico della norma comunitaria spetta alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee. Il giudice nazionale, in definitiva, chiederebbe alla Corte se la sua comprensione personale del diritto comunitario coincide con quella dell'organismo preposto per legge alla sua interpretazione.
 - In ogni momento del processo il giudice⁴ deve soggettivamente considerare imprescindibile la questione pregiudiziale. Il giudice nazionale può infatti addivenire in qualsiasi momento alla convinzione – contraria rispetto a quella che ha motivato la sua richiesta iniziale - che la presentazione della questione pregiudiziale non sia imprescindibile per la risoluzione della controversia. Anche i pronunciamenti della Corte di Giustizia delle Comunità Europee o di altre giurisdizioni nazionali, così come le nuove leggi, possono offrire al giudice nazionale modelli interpretativi che inficiano l'incompatibilità inizialmente avvertita tra il diritto nazionale e il diritto comunitario.

Procedimento di presentazione delle questioni pregiudiziali

Il procedimento seguito dal giudice nel rispetto di regole procedurali specifiche prevede che le questioni pregiudiziali possano essere presentate

- previo chiarimento di tutti i dubbi relativi ai fatti oggetto della controversia, vale a dire dopo la celebrazione del processo e l'acquisizione delle prove, prima della stesura della sentenza.
- solo se – nel quadro del processo - il giudice nazionale sia stato in grado di concludere logicamente che la presentazione della questione pregiudiziale è imprescindibile per la soluzione del contenzioso.

Inoltre

- è opportuno e ragionevole che il giudice comunichi in via preliminare alle parti l'intenzione di sottoporre una questione pregiudiziale per permettere loro di presentare osservazioni sulla sua opportunità e il suo contenuto.
- il contenzioso pendente di fronte al giudice nazionale viene sospeso fino al chiarimento della questione pregiudiziale

³ .- La sentenza C-106/89, Marleasing, recita: *“Ne consegue che nell' applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva, onde conseguire il risultato perseguito da quest' ultima e conformarsi pertanto all' art . 189, terzo comma, del Trattato [ora articolo 249 CE]”*.

⁴ .- la Corte di Giustizia delle Comunità Europee è giunta ad ammettere che il giudice nazionale possa ritirare in ogni momento la questione pregiudiziale da lui presentata..

- ciò nondimeno, le parti possono chiedere al giudice nazionale, conformemente alle disposizioni della legislazione interna, di adottare misure precauzionali e/o cautelari⁵ per assicurare l'efficacia del pronunciamento finale e affinché esso non risulti pregiudicato a causa del periodo di tempo necessario alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee per pronunciarsi.

Contenuto delle questioni pregiudiziali

Le questioni devono essere presentate tramite decreti giudiziari motivati, conformi ai requisiti richiesti per le questioni incidentali ai sensi del codice procedurale nazionale, in cui si espongono

- i fatti all'origine della controversia⁶ (come valutati dal giudice previa considerazione delle prove prodotte in giudizio)
- la legislazione nazionale e la giurisprudenza applicabile al caso, che possono essere accluse in allegato,
- la normativa comunitaria di cui si richiede l'interpretazione,
- il ragionamento che induce il giudice a sollevare il quesito. È in questo contesto che il giudice nazionale fornisce la sua interpretazione personale della normativa comunitaria.
- il quesito o i quesiti concreti che si sottopongono alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

⁵ .- vedi caso Atlanta C 465/93 e caso Factortrame C 213/89.

Nella prima sentenza la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha ammesso che un giudice nazionale sospenda l'applicazione di un Regolamento comunitario a titolo cautelativo mentre chiede sulla sua validità.

Nella seconda sentenza si è riconosciuta al giudice nazionale la facoltà di adottare misure precauzionali per assicurare la piena efficacia della sentenza relativa all'esistenza dei diritti invocati in forza dell'ordinamento comunitario.

⁶ .- Nella causa C-320790 Telemarsicabruzzo la Corte di Giustizia delle Comunità Europee si è rifiutata di rispondere ai quesiti posti perché *"l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto comunitario che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate o che esso spieghi almeno l'ipotesi di fatto su cui tale questione è fondata."*

Più recentemente, nella causa C 462/03 Strabag AG, la Corte afferma *"occorre ricordare che, per giurisprudenza costante, spetta in via di principio unicamente al giudice nazionale, che è investito della lite e deve assumere la responsabilità della futura decisione giudiziaria, valutare, tenuto conto delle peculiarità di ogni causa, sia la necessità di una pronuncia in via pregiudiziale per essere posto in grado di statuire nel merito sia la pertinenza delle questioni sottoposte alla Corte. Il rifiuto, da parte di quest'ultima, di pronunciarsi su una questione sollevata da un giudice nazionale è quindi possibile soltanto qualora risulti manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale, qualora il problema sia di natura ipotetica o anche qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni sottopostele (v., in particolare, sentenze 22 gennaio 2002, causa C-390/99, Canal Satélite Digital, Racc. pag. I-607, punti 18 e 19; 27 febbraio 2003, causa C-373/00, Adolf Truley, Racc. pag. I-1931, punti 21 e 22, nonché 5 febbraio 2004, causa C-380/01, Schneider, Racc. pag. I-1389, punti 21 e 22)."*

La domanda alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee

Si tratta indubbiamente della parte fondamentale del decreto giudiziario, perché in essa si compie l'atto interlocutorio tra il giudice nazionale e la Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

Non esistono regole che disciplinino le modalità di redazione della domanda, è tuttavia evidente che essa sarà presentata in forma diversa a seconda che si richieda un'interpretazione del significato o della validità della norma o che, in ultima analisi, si metta in questione la conformità con il diritto comunitario di una norma di diritto nazionale (vale a dire di qualsiasi decisione con effetto obbligatorio).

Nella prima ipotesi, il quesito verte direttamente sulla norma comunitaria di cui si richiede l'interpretazione⁷.

Nella seconda ipotesi, la decisione della Corte di Giustizia delle Comunità Europee si fonderà direttamente sul principio della preminenza del diritto comunitario rispetto al diritto nazionale. Alla Corte di Giustizia non compete tuttavia l'interpretazione del diritto nazionale, che spetta invece al giudice nazionale che ha sottoposto la questione pregiudiziale.

In questi casi viene a crearsi un paradosso che può essere risolto formulando il quesito in modo tale da farlo vertere sull'eventuale contraddizione tra il diritto comunitario (e pertanto sulla necessità di imporre il primato) e la norma nazionale⁸.

⁷.- Una fattispecie scelta a caso potrebbe essere costituita dalla causa C 104/03 St. Paul Dairy. Il quesito del giudice nazionale era: *“se l'istituto dell'audizione preventiva di testimoni antecedente alla pendenza di un giudizio”, disciplinato dagli artt. 186 e seguenti del codice di procedura civile olandese, rientri nella sfera di applicazione della Convenzione di Bruxelles, tenendo presente che tale istituto, quale disciplinato nel detto codice, non solo mira a consentire che subito dopo lo svolgimento dei fatti controversi possano essere rese relazioni testimoniali a tale riguardo e ad evitare che una prova vada perduta, ma ha anche e soprattutto il fine di offrire alle persone interessate all'introduzione di un'eventuale successiva causa dinanzi al giudice civile – intendendosi per interessati sia coloro i quali riflettono sull'ipotesi di intentare una causa, sia quelli che si aspettano che una causa possa essere intentata contro di loro, sia i terzi che per altre ragioni possono avere interesse al caso – la possibilità di ottenere in anticipo chiarimenti concernenti i fatti (dei quali essi probabilmente non hanno ancora una precisa cognizione), e ciò affinché essi siano posti in condizione di valutare meglio la loro posizione, in particolare anche relativamente al problema della persona contro la quale la causa debba essere promossa”*.

La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha risposto: *“L'art. 24 della Convenzione 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, così come modificata dalla convenzione 9 ottobre 1978 relativa all'adesione del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dalla convenzione 25 ottobre 1982 relativa all'adesione della Repubblica ellenica, dalla convenzione 26 maggio 1989 relativa all'adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e dalla convenzione 29 novembre 1996 relativa all'adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia, deve essere interpretato nel senso che non rientra nella nozione di «provvedimenti provvisori o cautelari» un provvedimento che ordina l'audizione di un teste allo scopo di permettere all'attore di valutare l'opportunità di un'eventuale azione, di determinare il fondamento di una tale azione e di calcolare la pertinenza dei motivi che potrebbero essere fatti valere in tale ambito.”*

⁸.- Un'altra fattispecie scelta a caso è la causa C 239/02 Douwe Egberts.

La domanda proposta dal giudice nazionale è: *“se l'artt. 18, n. 1, e 18 n. 2, della direttiva 2000/13/CE debbano essere interpretati nel senso che disposizioni nazionali in materia di etichettatura e di presentazione di prodotti alimentari, nonché in materia di pubblicità effettuata al riguardo, non armonizzate, le quali vietano determinate menzioni come i riferimenti “al dimagrimento”, e i “riferimenti a raccomandazioni mediche, certificati, citazioni, pareri o a dichiarazioni di approvazione”, nell'etichettatura e/o nella presentazione di prodotti alimentari e/o nella relativa pubblicità, mentre tali menzioni non vengono vietate dalla direttiva, costituiscano violazioni della stessa direttiva, tenendo conto del fatto che nell'ottavo*

La comunicazione tra il giudice nazionale e la Corte di Giustizia

Il procedimento è semplice. I giudici comunicano tra di loro tramite lettera raccomandata. La corrispondenza va indirizzata alla Cancelleria della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, L-2925 Lussemburgo.

Il procedimento è avviato dal giudice nazionale che, secondo le norme processuali nazionali, emette il provvedimento giudiziario in cui formula i quesiti relativi al diritto comunitario a cui chiede una risposta da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee. In allegato al provvedimento possono essere prodotte le leggi nazionali e/o la giurisprudenza interna applicabili al litigio.

Nel corso del procedimento, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee invia al giudice nazionale copia dei documenti fondamentali:

- Dichiarazione di ammissibilità,
- Osservazioni presentate dai singoli Stati membri e delle istituzioni comunitarie,
- Conclusioni dell'Avvocato Generale,
- Sentenza,
- Una volta proclamata la sentenza, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ne trasmette copia al tribunale nazionale esortandolo ad emettere a sua volta un giudizio applicando il diritto comunitario interpretato.

Effetti dei pronunciamenti pregiudiziali

I pronunciamenti della Corte di Giustizia delle Comunità Europee contengono le risposte sollecitate dal giudice nazionale, che è tenuto a risolvere la lite applicando il diritto comunitario nei termini stabiliti dalla decisione della Corte passata in giudicato.

La portata dei pronunciamenti della Corte di Giustizia delle Comunità Europee supera tuttavia i limiti delle liti che li hanno originate.

L'efficacia delle sentenze interpretative di norme comunitarie è generale, per cui tutti i giudici di tutti gli Stati Membri dovranno risolvere le liti di cui saranno investiti in conformità con la dottrina definita in tali sentenze.

Anche l'efficacia delle sentenze che sindacano la validità di una norma comunitaria supera i limiti della causa concreta che le ha originate, cosicché,

'considerando' della direttiva si afferma che l'etichettatura più adeguata è quella che meno ostacola gli scambi commerciali e del fatto che pertanto dette disposizioni nazionali non possono essere applicate.'

La Corte di Giustizia delle Comunità Europee risponde: *"L'art. 18, nn. 1 e 2, della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 20 marzo 2000, 2000/13/CE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, come quella in esame, che vieta i "riferimenti al dimagrimento" e i "riferimenti a raccomandazioni, certificati, citazioni, pareri medici o a dichiarazioni di approvazione" nell'etichettatura e nella presentazione di prodotti alimentari.*

Si può rilevare che la Corte ha invertito i termini della questione: prendendo le mosse da una domanda volta ad appurare se la normativa nazionale è contraria alla normativa comunitaria, si giunge a decidere che la norma comunitaria si oppone a una normativa nazionale.

anche se il loro annullamento spetterà all'organo comunitario che li ha promulgati, l'atto o la norma in questione saranno considerati inefficaci.

Esperienza personale

Causa C-342/01 Merino Gómez vs. Continental

Causa C 13/05 Chacón Navas vs Eurest Colectividades

Causa Palacios vs Cortefiel