

MANCATO RINVIO PREGIUDIZIALE DI QUESTIONI INTERPRETATIVE CONCERNENTI IL DIRITTO EURO-UNITARIO E DIRITTO A UN GIUSTO PROCESSO EX ART. 6 CEDU. BREVI CONSIDERAZIONI A MARGINE DELLA DECISIONE ULLENS DE SCHOOTEN E REZABEK C. BELGIO.

1. L'antefatto: le decisioni pronunciate dai giudici nazionali.

Lo scorso 20 settembre la Seconda Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata su due ricorsi proposti per ottenere la condanna del Regno del Belgio, previo accertamento della violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in seguito CEDU) perpetrata – a detta dei ricorrenti – da alcune decisioni che giudici di ultima istanza di quel Paese avevano assunto dopo essersi rifiutati di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea questioni inerenti l'interpretazione da dare al diritto euro-unitario, la cui applicazione ai casi di specie era stata invocata, inutilmente, dalle parti¹.

Le vicende giudiziarie svoltesi davanti alle autorità giurisdizionali belghe, a conclusione delle quali erano stati presentati presso la cancelleria della Corte di Strasburgo i ricorsi decisi con la pronuncia in commento, sono state due. La prima si era consumata nell'ambito della giurisdizione ordinaria e della giurisdizione di legittimità². Agli amministratori di un laboratorio di biologia (denominato Biorim) erano state inflitte sanzioni penali tanto nel giudizio di primo grado (conclusosi nell'ottobre del 1998) quanto in quello di secondo grado (definito nel settembre del 2000), essendo stato riscontrato che gli stessi avevano chiesto e ottenuto l'autorizzazione a erogare prestazioni sanitarie rimborsabili dal sistema previdenziale pubblico, pur essendo privi dei requisiti stabiliti dalla normativa allora vigente in Belgio, che consentiva la partecipazione al sistema di finanziamento pubblico solo alle strutture sanitarie amministrare da medici, farmacisti e soggetti in possesso di laurea in scienze chimiche³. Secondo quanto riportato nella parte in fatto della sentenza della Corte di Strasburgo in commento, in sede di appello gli imputati avevano eccepito la contrarietà al diritto euro-unitario della normativa nazionale che essi erano stati giudicati in primo grado avere violato, chiedendo che fosse sottoposta alla Corte di giustizia dell'Unione europea una questione pregiudiziale finalizzata ad accertare tale aspetto. La Cour d'appel de Bruxelles aveva invece escluso la necessità di un simile incidente, avendo statuito per la compatibilità della normativa interna con il diritto euro-unitario. Posta di fronte alla medesima questione, anche la Cour de cassation aveva giudicato non necessario ricorrere alla Corte di giustizia. Dal momento che il supremo organo della giurisdizione ordinaria belga aveva cassato la decisione della Cour d'appel de Bruxelles in merito alle richieste di risarcimento avanzate dalle parti civili, la questione della compatibilità tra la normativa interna e la normativa euro-unitaria era stata nuovamente sollevata dalla difesa degli amministratori di Biorim davanti alla Cour d'appel de Mons, unitamente alla richiesta di sottoporre la relativa questione alla Corte di giustizia. Sebbene nel frattempo (luglio 2002) la Commissione europea si fosse espressa, nell'ambito di una procedura d'infrazione promossa nei confronti dello Stato belga, per l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa nazionale come quella applicata nel processo penale conclusosi con la condanna dei ricorrenti, la Cour d'appel de Mons aveva rigettato le loro richieste basandosi su tre ordini di ragioni: per non avere la comunicazione della Commissione carattere vincolante; per avere ormai acquisito autorità di cosa giudicata il pronunciamento della Cour d'appel de Bruxelles nella parte in cui essa aveva statuito la compatibilità della normativa interna con il diritto euro-unitario; per avere la Cour de cassation escluso di porre la questione pregiudiziale. Contro la decisione della Cour d'appel de Mons (pronunciata nel novembre del 2005), gli amministratori di Biorim

¹ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Seconda Camera, sent. 20 settembre 2011, ric. nn. 3989/07 e 38353/07, Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio.

² Ivi, p.ti 5-22.

³ Arrêté royal n° 143 du 30 décembre 1982, art. 3 (nel prosieguo, la normativa nazionale ovvero la normativa interna).

avevano proposto ricorso in Cassazione, chiedendo alla stessa di accertare l'incompatibilità tra l'art. 3 dell'Arrêté royal n° 143 e il diritto primario dell'Unione europea, e, in subordine, di investire della questione la Corte di giustizia, domandandole altresì di pronunciarsi sulla soluzione da dare al conflitto tra il principio del giudicato e quello del primato del diritto euro-unitario, tenute in considerazione le circostanze del caso di specie. Nel luglio del 2006, la Cour de cassation aveva rigettato il ricorso, avendo giudicato corretta la conclusione della Cour d'appel de Mons sul carattere vincolante delle determinazioni assunte nella decisione penale passata in giudicato. Quanto alla richiesta di sottoporre alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale riguardante il rapporto tra principio del giudicato e principio di supremazia del diritto euro-unitario, la Cour de cassation l'aveva respinta in considerazione del carattere non nuovo della questione, già affrontata in due decisioni rese dalla Corte di giustizia⁴, a nulla rilevando – sempre a giudizio della Cour de cassation – la diversità dei procedimenti all'origine di tali pronunciamenti e l'assenza di identità rigorosa degli oggetti delle controversie.

La seconda vicenda si era svolta invece nelle aule del Conseil d'Etat⁵. Quest'ultimo era stato investito di un ricorso promosso dalla società Biorim e dai suoi amministratori per ottenere l'annullamento dei provvedimenti con i quali il Ministro della salute, in considerazione di quanto era stato accertato in sede di giudizio penale, aveva sospeso l'autorizzazione ad essa precedentemente rilasciata. I ricorrenti avevano eccepito, in particolare, la contrarietà al diritto euro-unitario della normativa nazionale sulla base della quale erano stati adottati i provvedimenti ministeriali; in via subordinata, avevano chiesto di porre alla Corte di giustizia una questione interpretativa finalizzata ad accertare se il diritto europeo ostasse a restrizioni all'esercizio delle attività svolte da Biorim del genere previsto dalla normativa interna. Nonostante l'uditore giudiziario avesse considerato fondata la richiesta principale (nel settembre 2005), nel febbraio del 2007 il Conseil d'Etat aveva escluso che la normativa interna potesse essere giudicata in contrasto con il diritto dell'Unione europea. Nello stesso tempo, il supremo organo della giustizia amministrativa si era considerato esentato dall'obbligo di chiedere alla Corte di giustizia l'interpretazione da dare al diritto euro-unitario invocato come parametro di legittimità del diritto interno, avendo ritenuto sussistenti nel caso di specie le condizioni, fissate dalla cd. giurisprudenza Cilfit, in presenza delle quali tale obbligo viene meno.

2. I ricorsi.

Con il primo ricorso, gli amministratori di Biorim avevano lamentato la lesione del diritto a un giusto processo tutelato dalla Convenzione realizzata tanto dalla decisione della Cour d'appel de Mons quanto da quella successiva della Cour de cassation. Dalla prima, in quanto che essa era stata resa senza tenere in debita considerazione la – a loro dire – accertata incompatibilità con il diritto euro-unitario della normativa nazionale applicata nel giudizio di responsabilità civile. Dalla seconda, poiché con essa la Corte di legittimità aveva escluso che i ricorrenti potessero mettere in discussione la conclusione alla quale era giunta su quel punto la Cour d'appel de Bruxelles, aveva affermato la prevalenza del principio dell'autorità di cosa giudicata sul principio del primato del diritto euro-unitario, si era rifiutata di sottoporre alla Corte di giustizia le questioni interpretative concernenti l'uno e l'altro profilo⁶.

Anche nel secondo ricorso era stata eccepita la violazione dell'art. 6 CEDU, questa volta da parte della sentenza del Conseil d'Etat, quest'ultima essendo stata pronunciata senza tenere in conto la manifesta contrarietà al diritto dell'Unione europea della normativa interna applicata, e senza che fosse proposta la relativa questione la Corte di giustizia⁷.

3. La decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Dopo avere ricordato che esula dalla sua competenza conoscere gli errori in fatto e in diritto eventualmente commessi da organi giurisdizionali degli Stati aderenti alla Convenzione, salvo che e nella misura in cui essi si traducano in una lesione ai diritti e alle libertà garantiti dalla Convenzione medesima⁸, la Corte europea dei diritti dell'uomo è passata a valutare se i rifiuti della Cour de cassation e del Conseil d'Etat di dare

⁴ Corte di giustizia, C-126/97, Eco Swiss China Time Ltd e Benetton International, e C-234/04, Rosemarie Kapferer c. Schlank & Schlick GmbH.

⁵ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sent. 20 settembre 2011, Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio, p.ti 23-32.

⁶ Ivi, p.to 38.

⁷ Ivi, p.to 39.

⁸ Ivi, p.to 54.

seguito alle domande dei ricorrenti di sottoporre alla Corte di giustizia le questioni pregiudiziali concernenti l'interpretazione del diritto euro-unitario che essi avevano formulato nei procedimenti pendenti davanti a tali giurisdizioni, integrassero, nei casi di specie, una violazione dell'art. 6 CEDU⁹.

La Corte di Strasburgo ha inquadrato i termini del problema in via generale, prendendo le mosse dalla constatazione che la Convenzione non attribuisce ai singoli il diritto a vedere sollevate, davanti ad una giurisdizione diversa da quella presso la quale è incardinata la causa, questioni pregiudiziali interpretative della normativa applicabile¹⁰. Ciò detto, la Corte ha riconosciuto che la materia non è tuttavia priva di legami con l'art. 6 CEDU, dal momento che tale disposizione, nello stabilire che ogni persona ha diritto a che la causa sia esaminata da un tribunale costituito per legge, rinvia alla giurisdizione competente, in virtù delle norme applicabili, a conoscere le questioni di diritto che si pongono nell'ambito di una determinata procedura¹¹. La Corte ha pertanto precisato che il mancato rinvio pregiudiziale da parte di giudici interni potrebbe, in determinate circostanze, incidere sul diritto all'equo processo convenzionalmente protetto¹². Ciò si verificherebbe, a giudizio della Corte, nelle ipotesi nelle quali il rifiuto di rinviare – opposto da un qualsiasi giudice¹³ – si rivelasse arbitrario in ragione del fatto che: le norme processuali non prevedono eccezione alcuna all'obbligo di rinvio; il mancato rinvio è giustificato sulla base di ragioni diverse da quelle previste dalle norme processuali; il rifiuto di rinviare si fonda su quelle ragioni ma non è adeguatamente motivato. Secondo i giudici della Seconda Camera, in particolare, l'art. 6, paragrafo 1, pone in capo ai giudici nazionali un obbligo di motivazione, specialmente quando la decisione di non attivare il giudizio in via incidentale è ammessa dall'ordinamento di riferimento in circostanze eccezionali¹⁴. Sulla scorta di tali premesse, nella decisione in commento è stato affermato conclusivamente essere compito della Corte di Strasburgo assicurare che il rifiuto dell'autorità giudiziaria di procedere al rinvio avvenga nelle ipotesi espressamente previste dall'ordinamento di riferimento e sia adeguatamente motivato¹⁵.

Passando a prendere in considerazione il meccanismo previsto dall'art. 267, comma 3, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (in seguito TFUE), i giudici della Seconda Camera hanno constatato che la Corte di giustizia ha previsto puntuali ed eccezionali deroghe all'obbligo, ivi sancito per le giurisdizioni di ultima istanza degli Stati membri, di sottoporre alla Corte stessa questioni pregiudiziali riguardanti l'interpretazione dei Trattati e degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione¹⁶. Scontato il riferimento alla c.d. giurisprudenza Cilfit, che ha stabilito che i giudici destinatari della norma prevista dall'art. 267, comma 3, TFUE, sono esentati dall'interpellare obbligatoriamente la Corte di giustizia al ricorrere di una delle seguenti circostanze: quando essi giudichino la questione irrilevante ai fini della decisione; quando considerino che la medesima questione sia stata già oggetto di interpretazione da parte della Corte di giustizia; ovvero quando la corretta applicazione del diritto euro-unitario si imponga con evidenza tale da non lasciare margine ad alcun ragionevole dubbio sulla soluzione da dare alla questione¹⁷. In applicazione dei criteri da essa stessa formulati in via generale, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha dunque verificato, come le era stato richiesto¹⁸, se nei casi sottoposti al suo sindacato la Cour de cassation e il Conseil d'Etat belgi (giurisdizioni nazionali di ultima istanza) avevano motivato adeguatamente o meno, in riferimento alle eccezioni previste nell'ordinamento dell'Unione europea, il rifiuto di sottoporre alla Corte di giustizia le questioni interpretative aventi ad oggetto il diritto euro-unitario che erano sollevate dalle parti nel corso dei giudizi pendenti davanti ad essi. La valutazione del collegio giudicante è stata nel primo senso¹⁹, con la conseguenza che, nei casi di specie, non è stata ravvisata alcuna violazione dell'art. 6 CEDU²⁰.

4. Brevi osservazioni conclusive.

⁹ Ivi, p.to 55.

¹⁰ Ivi, p.to 57. D'altra parte, si legge nella decisione in esame, quando un sistema giuridico riserva all'apprezzamento di una giurisdizione determinati aspetti giuridici e stabilisce per i giudici l'obbligo di sottoporre a tale giurisdizione le questioni che sorgano su detti aspetti, è nella logica del meccanismo che questi ultimi, prima di interpellare la prima, verifichino se le questioni sono rilevanti ai fini della decisione delle controversie pendenti davanti ad essi.

¹¹ Ivi, pt.o 58.

¹² Ivi, p.to 59.

¹³ E non solo da un giudice di ultima istanza. Ivi, p.to 59.

¹⁴ Ivi, p.to 60.

¹⁵ Ivi, p.to 61.

¹⁶ Ivi, p.ti 62 e 56.

¹⁷ V. Corte di giustizia, C-283/81, Cilfit e Lanificio di Gavardo c. Ministero della salute.

¹⁸ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sent. 20 settembre 2011, Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio, p.ti 38-39.

¹⁹ Ivi, p.ti 63-66.

²⁰ Ivi, p.to 67.

La decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo sopra segnalata consente di formulare due brevi osservazioni.

La prima è che, nei casi di specie, la Corte di Strasburgo ha esercitato un controllo "esterno" sulla conformità con l'art. 6 CEDU delle norme di origine euro-unitaria che regolano il rinvio pregiudiziale da parte degli organi giurisdizionali di ultima istanza degli Stati membri dell'Unione europea. La decisione Ullens de Schooten sembra così porsi in linea con precedenti pronunce che, dopo avere riconosciuto che gli Stati aderenti alla Convenzione possono essere considerati responsabili per violazioni del diritto a un equo processo causate da decisioni assunte da giudici interni che non abbiano fatto uso del meccanismo del rinvio pregiudiziale previsto dall'art. 267, comma 3²¹, TFUE, hanno escluso la sussistenza di una violazione dell'art. 6 CEDU da parte di provvedimenti giurisdizionali che avevano giustificato il mancato rinvio con motivazioni formalmente coerenti con le norme processuali vigenti nell'ordinamento euro-unitario, senza spingersi a sindacare nel merito la fondatezza dei motivi adottati²².

La seconda osservazione è invece provocata dalle vicende giudiziarie verificatesi nei casi di specie, più che dalla pronuncia della Corte di Strasburgo qui annotata. Essa può essere sintetizzata nel seguente interrogativo: la Corte europea dei diritti dell'uomo potrebbe in futuro ravvisare un contrasto tra le disposizioni della Convenzione e un sistema processuale che non consente di rimediare a errori commessi dalle autorità giudiziarie degli Stati membri in sede di interpretazione del diritto euro-unitario, quando tale errore sia stato determinante nel fare insorgere la responsabilità penale di un singolo, come è accaduto nel caso dei signori Ullens de Schooten e Razabek? In altri termini e più precisamente, la Corte di Strasburgo potrebbe giudicare lesiva della Convenzione europea dei diritti dell'uomo la decisione di organi giurisdizionali interni che, basandosi sulle norme processuali nazionali ed euro-unitarie ad oggi vigenti²³, respingesse

²¹ In ragione del principio, consolidato nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, secondo cui gli Stati aderenti alla Convenzione sono responsabili per le violazioni di diritti convenzionalmente garantiti ancorché esse siano causate da organi nazionali che operano sulla base di regole poste da organizzazioni internazionali o sovranazionali ai quali i rispettivi Paesi aderiscono. In tema, v. T. Lock, *Beyond Bosphorus: The European Court of Human Rights' Case Law on the Responsibility of Member States of International Organisations under the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 10, 2010, p. 529 ss.

²² V. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Quinta Camera, sent. 13 febbraio 2007, ric. n. 15073/03, Lutz John c. Germania, con la quale era stato giudicato manifestamente infondato il ricorso presentato per fare rilevare la violazione dell'art. 6 CEDU determinata, a detta del ricorrente, dal rifiuto di sottoporre alla Corte di giustizia questioni interpretative di diritto dell'Unione europea, rifiuto che era stato opposto da organi giurisdizionali di ultima istanza dello Stato tedesco sulla base del mero richiamo delle norme disciplinanti le condizioni di ammissibilità dei ricorsi presentati davanti ad essi, e in assenza di una motivazione specifica sul mancato rinvio pregiudiziale. V., altresì, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Quarta Camera, sent. 4 ottobre 2001, ric. n. 60350/00, Nicolas Canela Santiago c. Spagna, conclusasi con la dichiarazione di inammissibilità del ricorso, avendolo la Corte di Strasburgo giudicato manifestamente infondato in ragione del fatto che, nel caso di specie, gli organi giurisdizionali spagnoli di ultima istanza avevano motivato in merito alla non sussistenza in capo ad esse dell'obbligo di sollevare questioni concernenti l'interpretazione da dare a disposizioni approvate dalle istituzioni dell'Unione europea ed invocate dal ricorrente nell'ambito del giudizio *a quo*.

²³ Non è da escludere che in un futuro prossimo gli Stati membri che non l'abbiano ancora fatto, modifichino sul punto le proprie norme processuali. Così come non è da escludere che, restando immutate le discipline processuali nazionali, la Corte di giustizia, ancora prima di un'eventuale pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo, possa essere investita della questione della conformità con il diritto euro-unitario di normative nazionali che precludano la revisione di una decisione di condanna passata in giudicato in casi nei quali sia stato accertato dalle istituzioni europee la contrarietà al diritto euro-unitario della legge la cui violazione ha determinato la illiceità del comportamento sanzionato.

Formulata in questi termini, la questione pare suscitare minori problemi teorici e pratici di quelli che invece comporta una questione, tendente a ottenere un risultato analogo, come quella che era stata eccepita dai ricorrenti tanto nel giudizio davanti alla Cour d'appel de Mons quanto in quello instauratosi davanti alla Cour de cassation per contestare la legittimità della sentenza pronunciata dal giudice di merito. Da quello che si può evincere dalla ricostruzione in fatto della decisione della Corte di Strasburgo, infatti, in quelle sedi i ricorrenti avevano chiesto al giudice civile di domandare alla Corte di giustizia se il diritto dell'Unione europea ostasse a una normativa nazionale, come quella belga, che impediva alla giurisdizione civile, chiamata a pronunciarsi sul risarcimento del danno provocato da un comportamento illecito, di mettere in discussione quanto statuito in una decisione di condanna passata in giudicato, adducendo a sostegno di una simile richiesta la circostanza che tale decisione era stata fondata su norme successivamente risultate essere in contrasto con norme dell'ordinamento euro-unitario. Così impostata, tuttavia, la questione rischierebbe di non essere presa in considerazione né dal giudice civile né da quello di legittimità, come in effetti è accaduto nel caso di specie, in quanto essa potrebbe essere percepita come diretta a svuotare il principio dell'autorità della cosa giudicata. Effetto che non soltanto gli organi giurisdizionali interni considerano – a nostro avviso correttamente – esulare dai poteri loro attribuiti dall'ordinamento interno, ma che anche la Corte di giustizia ha sino ad oggi – a nostro avviso correttamente – escluso potersi desumere dal carattere prevalente del diritto euro-unitario. Così che, anche se sollevata, la questione potrebbe non essere decisa in senso affermativo dai giudici dell'Unione europea, a giudizio dei quali i casi di erronea interpretazione e applicazione del diritto euro-unitario da parte dei colleghi nazionali determinano esclusivamente l'insorgere di un obbligo di risarcimento del danno a carico degli Stati membri. Su questo orientamento giurisprudenziale v., da ultimo, F. Viganò, A. Colella, *Incompatibile con il diritto UE la vigente disciplina italiana in materia di responsabilità da errore giudiziario*. Nota a Corte di giustizia UE, Commissione europea c. Repubblica italiana, sent. 24 novembre 2011, causa C-379/10, in www.penalecontemporaneo.it.

un'istanza volta a ottenere la revisione di una pronuncia definitiva di condanna, ancorché quest'ultima avesse qualificato la illiceità del comportamento del condannato fondandosi su una normativa interna che i giudici nazionali, senza attivare il meccanismo previsto dall'art. 267 TFUE, avessero considerato non incompatibile con il diritto dell'Unione europea, e che, successivamente, fosse stata invece giudicata con esso incompatibile dalla Corte di Lussemburgo?

Posta invece nell'ambito del giudizio di revisione della decisione penale, e formulata nel senso da noi sostenuto, la questione potrebbe avere maggiori possibilità di essere sollevata dall'autorità giudiziaria nazionale ed accolta, per così dire, dalla Corte di giustizia. Da un lato, infatti, occorre considerare che il giudice della revisione è abilitato dal proprio ordinamento ad assumere decisioni idonee a derogare al principio dell'autorità della cosa giudicata: la questione suddetta, allora, non solo sarebbe rilevante per il giudizio, ma riguarderebbe anche poteri esercitabili, *ex lege*, da quel giudice in modo diretto. Dall'altro lato, la Corte avente sede in Lussemburgo dovrebbe affrontare una questione diversa da quelle sino ad oggi da lei risolte: non le si chiederebbe infatti di chiarire se il diritto dell'Unione europea (e in particolare il principio di cooperazione) impone ad un giudice nazionale di riesaminare e di annullare una decisione giurisdizionale passata in giudicato, qualora risulti che questa viola il diritto euro-unitario (come è accaduto, ad esempio, nel caso C-234/04, Kapferer); essa invece sarebbe chiamata a giudicare se il diritto dell'Unione europea (e in particolare i principi proclamati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) osta a una normativa nazionale che impedisce al giudice interno di riesaminare e di annullare una decisione penale passata in giudicato, qualora risulti che questa sia stata assunta sulla base di una normativa che viola il diritto euro-unitario. Non è peraltro da escludere che, in presenza di una risposta positiva della Corte di giustizia, ed indipendentemente dalle strade seguite dal giudice nazionale per procedere alla revisione (direttamente ovvero previo intervento manipolativo della Corte costituzionale sulle norme che regolano la stessa), se il nuovo processo penale non si concludesse con la condanna dell'imputato, quest'ultimo potrebbe agire per ottenere la revocazione della sentenza civile che era stata fondata sulla decisione penale revisionata.