

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

22 giugno 2010\*

Nei procedimenti riuniti C-188/10 e C-189/10,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dalla Cour de cassation (Francia), con decisioni 16 aprile 2010, pervenute in cancelleria lo stesso giorno, nei procedimenti a carico di

**Aziz Melki** (C-188/10),

**Sélim Abdeli** (C-189/10),

\* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, dalle sig.re R. Silva de Lapuerta e C. Toader, presidenti di sezione, dai sigg. K. Schiemann, E. Juhász, T. von Danwitz (relatore), J.-J. Kasel e M. Safjan, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mazák  
cancelliere: sig. M.-A. Gaudissart, capounità

vista l'ordinanza del presidente della Corte 12 maggio 2010, con la quale si decide di trattare i rinvii pregiudiziali secondo un procedimento accelerato, conformemente agli artt. 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e 104 bis, primo comma, del regolamento di procedura,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 2 giugno 2010,

considerate le osservazioni presentate:

— per i sigg. Melki e Abdeli, dall'avv. R. Boucq, avocat ;

- per il governo francese, dalla sig.ra E. Belliard, dal sig. G. de Bergues e dalla sig.ra B. Beaupère-Manokha, in qualità di agenti;
  
- per il governo belga, dalle sig.re C. Pochet e M. Jacobs nonché dal sig. T. Materne, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. F. Tulkens, avocat;
  
- per il governo ceco, dal sig. M. Smolek, in qualità di agente;
  
- per il governo tedesco, dai sigg. J. Möller, B. Klein e N. Graf Vitzthum, in qualità di agenti;
  
- per il governo ellenico, dalle sig.re T. Papadopoulou e L. Kotroni, in qualità di agenti;
  
- per il governo dei Paesi Bassi, dalle sig.re C. Wissels e M. de Ree, in qualità di agenti;
  
- per il governo polacco, dalla sig.ra J. Faldyga nonché dai sigg. M. Jarosz e M. Szpunar, in qualità di agenti ;

— per il governo slovacco, dalla sig.ra B. Ricziová, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, dai sigg. J.-P. Keppenne e M. Wilderspin, in qualità di agenti;

sentito l'avvocato generale,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione degli artt. 67 TFUE e 267 TFUE.
  
- 2 Dette domande sono state presentate nell'ambito di due procedimenti avviati a carico, rispettivamente, dei sigg. Melki e Abdeli, entrambi di cittadinanza algerina, e volti ad ottenere la proroga del loro mantenimento in custodia in locali non di competenza dell'amministrazione penitenziaria.

## Contesto normativo

### *Il diritto dell'Unione*

- 3 A termini del preambolo del protocollo (n. 19) sull'acquis di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, allegato al Trattato di Lisbona (GU 2010, C 83, pag. 290, in prosieguo il «protocollo n.19»:

«Le Alte Parti contraenti

rilevando che gli accordi relativi all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni firmati da alcuni Stati membri dell'Unione europea a Schengen il 14 giugno 1985 e il 19 giugno 1990, nonché gli accordi connessi e le norme adottate sulla base dei suddetti accordi, sono stati integrati nell'ambito dell'Unione europea dal trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997,

desiderose di preservare l'acquis di Schengen, sviluppato dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, e di sviluppare tale acquis per contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di offrire ai cittadini dell'Unione uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, senza frontiere interne,

(...)

hanno convenuto le disposizioni seguenti, che sono allegate al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

4 L'art. 2 di questo protocollo enuncia:

«L'acquis di Schengen si applica agli Stati membri di cui all'articolo 1, fatte salve le disposizioni dell'articolo 3 dell'atto di adesione del 16 aprile 2003 e dell'articolo 4 dell'atto di adesione del 25 aprile 2005. Il Consiglio si sostituisce al comitato esecutivo istituito dagli accordi di Schengen».

5 Fa parte di detto acquis, segnatamente, la convenzione d'applicazione dell'accordo Schengen, del 14 giugno 1985, tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativa all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (GU 2000, L 239, pag. 19), firmata a Schengen (Lussemburgo) il 19 giugno 1990 (in prosieguo la «convenzione di Schengen»), il cui art. 2 riguardava l'attraversamento delle frontiere interne.

6 Ai sensi dell'art. 2, nn. 1-3, della convenzione di Schengen:

«1. Le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque luogo senza che venga effettuato il controllo delle persone.

2. Tuttavia, per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale, una Parte contraente può, previa consultazione delle altre Parti contraenti, decidere che, per un periodo limitato, alle frontiere interne siano effettuati controlli di frontiera nazionali adeguati alla situazione. Se per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale s'impone un'azione immediata, la Parte contraente interessata adotta le misure necessarie e ne informa il più rapidamente possibile le altre Parti contraenti.

3. La soppressione del controllo delle persone alle frontiere interne non pregiudica l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 22, né l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti in applicazione della legislazione di ciascuna Parte contraente in tutto il suo territorio, né l'obbligo di essere in possesso, di portare con sé e di esibire titoli e documenti previsti dalla legislazione di detta Parte contraente».

- 7 L'art. 2 della convenzione di Schengen è stato abrogato con decorrenza dal 13 ottobre 2006, conformemente all'art. 39, n. 1, del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 15 marzo 2006, n. 562, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen, GU L 105, pag. 1).
- 8 A termini dell'art. 2, punti 9-11, di questo regolamento:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

(...)

- 9) “controllo di frontiera”: l'attività svolta alla frontiera, in conformità e per gli effetti del presente regolamento, in risposta esclusivamente all'intenzione di attraversare la frontiera o al suo effettivo attraversamento e indipendentemente da qualunque altra ragione, e che consiste in verifiche di frontiera e nella sorveglianza di frontiera;
- 10) “verifiche di frontiera”: le verifiche effettuate ai valichi di frontiera al fine di accertare che le persone, compresi i loro mezzi di trasporto e gli oggetti in loro possesso, possano essere autorizzati ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzati a lasciarlo;

11) “sorveglianza di frontiera”: la sorveglianza delle frontiere tra i valichi di frontiera e la sorveglianza dei valichi di frontiera al di fuori degli orari di apertura stabiliti, allo scopo di evitare che le persone eludano le verifiche di frontiera».

9 L’art. 20 del regolamento n. 562/2006, intitolato «Attraversamento delle frontiere interne», così dispone:

«Le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità».

10 L’art. 21 di questo regolamento, intitolato «Verifiche all’interno del territorio», prevede:

«La soppressione del controllo di frontiera alle frontiere interne non pregiudica:

a) l’esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti degli Stati membri in forza della legislazione nazionale, nella misura in cui l’esercizio di queste competenze non abbia effetto equivalente alle verifiche di frontiera; ciò vale anche nelle zone di frontiera. Ai sensi della prima frase, l’esercizio delle competenze di polizia può non essere considerato equivalente, in particolare, all’esercizio delle verifiche di frontiera quando le misure di polizia:

i) non hanno come obiettivo il controllo di frontiera;



ii) si basano su informazioni e l'esperienza generali di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volte, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera;

iii) sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne;

iv) sono effettuate sulla base di verifiche a campione;

(...)

c) la possibilità per uno Stato membro di prevedere nella legislazione nazionale l'obbligo di possedere o di portare con sé documenti d'identità;

(...)).

*Il diritto nazionale*

La Costituzione del 4 ottobre 1958

- <sup>11</sup> La Costituzione del 4 ottobre 1958, come modificata con legge costituzionale 23 luglio 2008, n. 724, di modernizzazione delle istituzioni della Quinta Repubblica (JORF 24 luglio 2008, pag. 11890, in prosieguo la «Costituzione»), dispone al suo art. 61-1:

«Qualora, durante un procedimento pendente dinanzi ad un giudice, si sostenga che una disposizione legislativa pregiudica i diritti e le libertà garantiti dalla Costituzione, su rinvio del Conseil d'État (Consiglio di Stato) o della Cour de cassation (Corte di cassazione), può essere investito della questione il Conseil constitutionnel (Corte costituzionale) che si pronuncia entro un termine stabilito.

Le condizioni di applicazione del presente articolo sono fissate con legge organica».

- <sup>12</sup> L'art. 62, secondo e terzo comma, della Costituzione prevede:

«Una disposizione dichiarata incostituzionale in virtù dell'art. 61-1 è abrogata a decorrere dalla pubblicazione della decisione del Conseil constitutionnel, o da una data successiva fissata da detta decisione. Il Conseil constitutionnel determina le condizioni e i limiti nei quali gli effetti prodotti dalla disposizione possono essere rimessi in causa.

Contro le decisioni del Conseil constitutionnel non è esperibile alcun ricorso. Esse s'impongono a tutti i poteri pubblici e a tutte le autorità amministrative e giurisdizionali».

13 A termini dell'art. 88-1 della Costituzione:

«La Repubblica partecipa all'Unione europea costituita da Stati che hanno liberamente scelto di esercitare in comune talune delle loro competenze in forza del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, quali risultano dal Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007».

Il decreto legislativo n. 58-1067

14 Con legge organica 10 dicembre 2009, n. 1523, relativa all'applicazione dell'art. 61-1 della Costituzione (JORF 11 dicembre 2009, pag. 21379), nel titolo II del decreto legislativo 7 novembre 1958, n. 1067, di approvazione della legge organica sul Conseil constitutionnel, è stato inserito un nuovo capo II bis, intitolato «La questione prioritaria di legittimità costituzionale». Detto capo II bis dispone:

«Sezione 1

Disposizioni applicabili dinanzi agli organi giurisdizionali i cui giudici di ultima istanza sono il Conseil d'État o la Cour de cassation

*Articolo 23-1*

Dinanzi agli organi giurisdizionali i cui giudici di ultima istanza sono il Conseil d'État o la Cour de cassation, il motivo relativo ad una lesione, da parte di una disposizione legislativa, dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione, è presentato, a pena di irricevibilità, in una memoria distinta e motivata. Siffatto motivo può essere sollevato per la prima volta in sede di impugnazione. Esso non può essere sollevato d'ufficio.

(...)

*Articolo 23-2*

Il giudice adito si pronuncia senza indugio con una decisione motivata sulla trasmissione della questione prioritaria di legittimità costituzionale al Conseil d'État o alla Cour de cassation. Si procede a detta trasmissione se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

- 1° La disposizione contestata sia applicabile alla controversia o al procedimento, o costituisca il fondamento di procedimenti penali;
- 2° Essa non sia già stata dichiarata conforme alla Costituzione nella motivazione e nel dispositivo di una decisione del Conseil constitutionnel, salva l'ipotesi di mutamento delle circostanze;
- 3° La questione presenti carattere serio.

In ogni caso, il giudice, quando è investito di motivi che contestano la conformità di una disposizione legislativa, da un lato, con i diritti e le libertà garantiti dalla Costituzione e, dall'altro, con gli obblighi internazionali della Francia, deve pronunciarsi in via prioritaria sulla trasmissione della questione di legittimità costituzionale al Conseil d'État o alla Cour de cassation.

La decisione di trasmettere la questione è presentata al Conseil d'État o alla Cour de cassation entro otto giorni dalla pronuncia, insieme alle memorie o alle conclusioni delle parti. Contro tale decisione non è esperibile alcun ricorso. Il rifiuto di trasmettere la questione può essere contestato soltanto in sede di ricorso avverso la decisione che definisce completamente o parzialmente la controversia.

### *Articolo 23-3*

Allorché trasmette la questione, il giudice sospende il procedimento fino al ricevimento della decisione del Conseil d'État o della Cour de cassation o del Conseil constitutionnel, se quest'ultimo sia investito della questione. Il corso dell'istruttoria non è sospeso e il giudice può prendere le misure provvisorie o conservative del caso.

Tuttavia, egli non sospende il procedimento né quando una persona è privata della libertà a causa del procedimento in corso, né quando la domanda mira a porre fine ad una misura privativa della libertà.

Il giudice può parimenti decidere senza attendere la decisione relativa alla questione prioritaria di legittimità costituzionale se la legge o il regolamento prevede che si debba decidere entro un termine determinato o con urgenza. Se il giudice di primo grado decide senza attendere e se la sua decisione è stata impugnata, il giudice d'appello sospende il procedimento. Tale giudice può tuttavia non sospenderlo se sia tenuto a sua volta a pronunciarsi entro un termine determinato o con urgenza.

Inoltre, ove la sospensione del procedimento rischi di comportare effetti irrimediabili o manifestamente eccessivi per i diritti di una parte, il giudice che decide di trasmettere la questione può pronunciarsi sui punti che devono essere decisi immediatamente.

Se è stato proposto un ricorso per cassazione mentre i giudici del merito si sono pronunciati senza attendere la decisione del Conseil d'État o della Cour de cassation, o la decisione del Conseil constitutionnel, se quest'ultimo è stato investito della questione, ogni decisione sul ricorso è sospesa fino alla pronuncia della decisione sulla questione prioritaria di legittimità costituzionale. La situazione è diversa allorché l'interessato è privato della libertà a causa del procedimento in corso e la legge prevede che la Cour de cassation decida entro un termine determinato».

«Sezione 2

Disposizioni applicabili dinanzi al Conseil d'État e alla Cour de cassation

*Articolo 23-4*

Entro un termine di tre mesi a decorrere dal ricevimento della trasmissione, di cui all'art. 23-2 o all'ultimo comma dell'art. 23-1, il Conseil d'État o la Cour de cassation si pronuncia sul rinvio della questione prioritaria di legittimità costituzionale al Conseil constitutionnel. Si procede al rinvio allorché sono soddisfatte le condizioni previste ai nn. 1 e 2 dell'art. 23-2 e la questione è nuova o presenta un carattere di serietà.

*Articolo 23-5*

Il motivo riguardante una lesione, da parte di una disposizione legislativa, dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione può essere sollevato, anche per la prima volta in cassazione, nel corso di un procedimento dinanzi al Conseil d'État o alla Cour de cassation. Il motivo è presentato, a pena di irricevibilità, in una memoria separata e motivata. Esso non può essere rilevato d'ufficio.

In ogni caso il Conseil d'État o la Cour de cassation, quando sono dedotti motivi che contestano la conformità di una disposizione legislativa, da un lato, con i diritti e le libertà garantiti dalla Costituzione e, dall'altro, con gli obblighi internazionali della Francia, deve pronunciarsi in via prioritaria sul rinvio della questione di legittimità costituzionale al Conseil constitutionnel.

Il Conseil d'État o la Cour de cassation dispone di un termine di tre mesi a decorrere dalla presentazione del motivo per rendere la sua decisione. Il Conseil constitutionnel è investito della questione prioritaria di legittimità costituzionale allorché sono soddisfatte le condizioni previste ai nn. 1 e 2 dell'art. 23-2 e la questione è nuova o presenta un carattere di serietà.

Allorché è stato adito il Conseil constitutionnel, il Conseil d'État o la Cour de cassation sospende il procedimento sino alla pronuncia del Conseil constitutionnel. La situazione è diversa quando l'interessato è privato della libertà a causa del procedimento in corso e quando la legge prevede che la Cour de cassation si pronunci entro un termine determinato. Se il Conseil d'État o la Cour de cassation deve pronunciarsi con urgenza, il procedimento non può essere sospeso.

(...)

*Articolo 23-7*

La decisione motivata del Conseil d'État o della Cour de cassation di adire il Conseil constitutionnel viene trasmessa a quest'ultima con le memorie o le conclusioni delle parti. Il Conseil constitutionnel riceve una copia della decisione motivata con cui il Conseil d'État o la Cour de cassation decide di non investirlo di una questione prioritaria di legittimità costituzionale. Se il Conseil d'État o la Cour de cassation non si è pronunciato nei termini previsti agli artt. 23-4 e 23-5, la questione è trasmessa al Conseil constitutionnel.

(...)

Sezione 3

Disposizioni applicabili dinanzi al Conseil constitutionnel

(...)

*Articolo 23-10*

Il Conseil constitutionnel decide entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data in cui è adito. Le parti sono ammesse a presentare le loro osservazioni in contraddittorio. L'udienza è pubblica, salvi i casi eccezionali definiti dal regolamento interno del Conseil constitutionnel.

(...)



## Il codice di procedura penale

- 15 L'art. 78-2 del codice di procedura penale, nella versione in vigore all'epoca dei fatti, dispone:

«Gli ufficiali di polizia giudiziaria e, su ordine e sotto la responsabilità di questi, gli agenti di polizia giudiziaria e gli agenti di polizia giudiziaria aggiunti di cui agli artt. 20 e 21-1 possono invitare a dimostrare con ogni mezzo la sua identità qualsiasi persona nei cui confronti esistono uno o più motivi plausibili di sospettare:

- che abbia commesso o tentato di commettere un reato;
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- o che si appresti a commettere un delitto grave (“crime”) o meno grave (“délit”);
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- o che sia in grado di fornire informazioni utili all’inchiesta in caso di delitto grave (“crime”) o meno grave (“délit”);
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- o che sia stata oggetto di indagini ordinate da un’autorità giudiziaria.

Su mandato scritto del procuratore della Repubblica al fine di indagare e di perseguire reati che devono essere precisati, può essere ugualmente controllata l'identità di ogni persona, secondo le medesime modalità, nei luoghi e per un periodo di tempo determinati da tale magistrato. Il fatto che il controllo d'identità faccia emergere reati diversi da quelli indicati nel mandato del procuratore della Repubblica non costituisce causa di nullità delle procedure incidentali.

Può ugualmente essere controllata l'identità di qualsiasi persona, a prescindere dal suo comportamento, secondo le modalità previste al primo comma, per prevenire una minaccia per l'ordine pubblico, e segnatamente per la sicurezza delle persone o dei beni.

In una zona compresa tra la frontiera terrestre della Francia con gli Stati parti della convenzione firmata a Schengen il 19 giugno 1990 ed una linea tracciata a 20 chilometri dalla stessa, nonché nelle zone accessibili al pubblico di porti, aeroporti e stazioni ferroviarie o stradali aperti al traffico internazionale ed individuati con decreto, può essere parimenti controllata l'identità di qualsiasi persona, secondo le modalità previste dal primo comma, al fine di verificare il rispetto degli obblighi di legge di possedere, portare con sé ed esibire i titoli e documenti. Qualora detto controllo avvenga a bordo di un treno che effettua un collegamento internazionale, esso può essere svolto sulla parte di tratta tra la frontiera e la prima fermata situata al di là dei 20 chilometri dalla frontiera. Tuttavia, sulle linee ferroviarie che effettuano un collegamento internazionale e presentano caratteristiche di servizio particolari, il controllo può anche avvenire tra tale fermata ed una fermata situata entro il limite dei 50 chilometri seguenti. Dette linee e dette fermate sono individuate con decreto ministeriale. Quando esiste una tratta autostradale che inizia nella zona menzionata nella prima frase del presente comma, ed il primo casello autostradale si situa oltre la linea dei 20 chilometri, il controllo può essere effettuato anche nelle aree di sosta prima di tale primo casello, nonché presso tale casello e nelle aree di sosta attigue. I caselli interessati da tale disposizione sono individuati con decreto. Il fatto che il controllo di identità faccia emergere un reato diverso dal mancato rispetto degli obblighi sopra elencati non costituisce una causa di nullità delle procedure incidentali.

(...))»

## Cause principali e questioni pregiudiziali

- <sup>16</sup> I sigg. Melki e Abdeli, cittadini algerini in una situazione irregolare in Francia, sono stati controllati dalla polizia, in applicazione dell'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale, nella zona compresa tra la frontiera terrestre della Francia con il Belgio ed una linea tracciata a 20 chilometri da questa frontiera. Il 23 marzo 2010 essi sono stati oggetto, ciascuno per i motivi che lo riguardano, di un decreto prefettizio di riaccompagnamento alla frontiera e di una decisione di mantenimento in custodia.
- <sup>17</sup> Dinanzi al giudice delle libertà e della detenzione, investito dal prefetto di una domanda di proroga della custodia, i sigg. Melki e Abdeli hanno contestato la regolarità del loro fermo e sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 78-2, quarto comma, del codice penale, per il motivo che questa disposizione pregiudica i diritti e le libertà garantiti dalla Costituzione.
- <sup>18</sup> Con due ordinanze 25 marzo 2010 il giudice delle libertà e della detenzione ha ordinato, da un lato, la trasmissione alla Cour de cassation della questione se l'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale, pregiudichi i diritti e le libertà garantiti dalla Costituzione e, dall'altro, la proroga della custodia dei sigg. Melki e Abdeli per un periodo di quindici giorni.
- <sup>19</sup> Secondo il giudice del rinvio, i sigg. Melki e Abdeli sostengono che l'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale, è contrario alla Costituzione, dato che gli impegni della Repubblica francese risultanti dal Trattato di Lisbona hanno valore costituzionale alla luce dell'art. 88-1 della Costituzione e che la menzionata disposizione del codice di procedura penale, nei limiti in cui autorizza controlli alle frontiere con gli Stati membri, è contraria al principio di libera circolazione delle persone enunciato

all'art. 67, n. 2, TFUE, che prevede che l'Unione europea garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne.

- 20 Il giudice del rinvio considera, in primo luogo, che è stata sollevata la questione di conformità dell'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale, sia con il diritto dell'Unione, sia con la Costituzione.
- 21 In secondo luogo, la Cour de cassation deduce dagli artt. 23-2 e 23-5 del decreto legislativo n. 58-1067, e dall'art. 62 della Costituzione che tanto i giudici del merito, quanto essa stessa, per effetto della legge organica n. 2009-1523, che ha inserito detti articoli nel decreto legislativo n. 58-1067, sono stati privati della possibilità di presentare una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea allorché una questione prioritaria di costituzionalità è trasmessa al Conseil constitutionnel.
- 22 Ritenendo che la sua decisione sul rinvio della questione prioritaria di legittimità costituzionale al Conseil constitutionnel dipenda dall'interpretazione del diritto dell'Unione, la Cour de cassation ha deciso, in ciascuna delle cause pendenti, di sospendere il procedimento e di presentare alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 267 [TFUE] osti ad una legislazione quale quella risultante dagli artt. 23-2, secondo comma, e 23-5, secondo comma, del decreto legislativo 7 novembre 1958, n. 1067, inseriti dalla legge organica 10 dicembre 2009, n. 1523, in quanto

impongono ai giudici di pronunciarsi in via prioritaria sul rinvio, al Conseil constitutionnel, della questione di legittimità costituzionale ad essi sottoposta, qualora detta questione verta sull'illegittimità costituzionale di una disposizione di diritto interno a causa della sua incompatibilità con le disposizioni del diritto dell'Unione.

- 2) Se l'art. 67 [TFUE] osti ad una legislazione quale quella risultante dall'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale, che prevede che “[i]n una zona compresa tra la frontiera terrestre della Francia con gli Stati parti della convenzione firmata a Schengen il 19 giugno 1990 ed una linea tracciata a 20 chilometri da tale frontiera, nonché nelle zone accessibili al pubblico di porti, aeroporti e stazioni ferroviarie o stradali aperti al traffico internazionale ed individuati con decreto, può essere parimenti controllata l'identità di qualsiasi persona, secondo le modalità previste dal primo comma, al fine di verificare il rispetto degli obblighi di legge di possedere, portare con sé ed esibire i titoli e documenti. Qualora detto controllo avvenga a bordo di un treno che effettua un collegamento internazionale, esso può essere svolto sulla parte di tratta tra la frontiera e la prima fermata situata al di là dei 20 chilometri dalla frontiera. Tuttavia, sulle linee ferroviarie che effettuano un collegamento internazionale e presentano caratteristiche di servizio particolari, il controllo può anche avvenire tra tale fermata ed una fermata situata entro il limite dei 50 chilometri seguenti. Dette linee e dette fermate sono individuate con decreto ministeriale. Quando esiste una tratta autostradale che inizia nella zona menzionata nella prima frase del presente comma, ed il primo casello autostradale si situa oltre la linea dei 20 chilometri, il controllo può essere effettuato anche nelle aree di sosta prima di tale primo casello nonché presso tale casello e nelle aree di sosta attigue. I caselli interessati da tale disposizione sono individuati con decreto”»

<sup>23</sup> Con ordinanza del presidente della Corte 20 aprile 2010, le cause C-188/10 e C-189/10 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento e della sentenza.

## Sulle questioni pregiudiziali

### *Sulla ricevibilità*

- 24 Il governo francese eccepisce l'irricevibilità delle questioni pregiudiziali.
- 25 Con riguardo alla prima questione, il governo francese stima che essa rivesta un carattere puramente ipotetico. Infatti, tale questione sarebbe fondata sul presupposto che il Conseil constitutionnel, in occasione dell'esame di legittimità costituzionale di una legge, possa essere chiamato ad esaminare la conformità della medesima legge con il diritto dell'Unione. Tuttavia, secondo la giurisprudenza del Conseil constitutionnel, non spetterebbe a quest'ultimo, nell'ambito del controllo della legittimità costituzionale delle leggi, bensì ai giudici ordinari degli ordini amministrativo e giudiziario, esaminare la conformità di una legge con il diritto dell'Unione. Ne conseguirebbe che, in virtù del diritto nazionale, il Conseil d'État e la Cour de cassation non sono obbligati a rinviare al Conseil constitutionnel questioni relative alla compatibilità di disposizioni nazionali con il diritto dell'Unione, in quanto siffatte questioni non rientrano nell'ambito del controllo di legittimità costituzionale.
- 26 Per quanto riguarda la seconda questione pregiudiziale, il governo francese sostiene che una risposta a questa questione sarebbe inutile. Infatti, dal 9 aprile 2010, i sigg. Melki e Abdeli non sarebbero più oggetto di alcuna misura privativa della libertà e, a partire da tale data, le due ordinanze del giudice delle libertà e della detenzione avrebbero cessato di produrre effetti. La questione della compatibilità dell'art. 78-2, quarto comma, con l'art. 67 TFUE sarebbe parimenti priva di ogni rilevanza nel quadro dell'unica istanza ancora in corso dinanzi alla Cour de cassation, dato che, come ricordato dal Conseil constitutionnel nella sua decisione 12 maggio 2010, n. 2010-605

DC, esso si è dichiarato incompetente ad esaminare la compatibilità di una legge con il diritto dell'Unione quando è stato investito del controllo di legittimità costituzionale di detta legge.

- 27 A questo riguardo è sufficiente ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto, da parte della Corte, di pronunciarsi su una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con l'effettività o l'oggetto della causa principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (v., in tal senso, sentenze 22 dicembre 2008, causa C-333/07, Regie Networks, Racc. pag. I-10807, punto 46; 8 settembre 2009, causa C-478/07, Budejovicky Budvar, Racc. pag. I-7721, punto 63, e 20 maggio 2010, causa C-56/09, Zanotti, Racc. pag. I-4517, punto 15).
- 28 Orbene, nella fattispecie, le questioni presentate vertono sull'interpretazione degli artt. 67 TFUE e 267 TFUE. Non risulta dalle motivazioni delle decisioni di rinvio che le ordinanze pronunciate dal giudice delle libertà e della detenzione nei confronti dei sigg. Melki e Abdeli abbiano cessato di produrre effetti. Inoltre, non appare in modo manifesto che l'interpretazione del meccanismo della questione prioritaria di legittimità costituzionale data dalla Cour de cassation sia palesemente esclusa, alla luce del testo delle disposizioni nazionali.
- 29 Pertanto la presunzione di rilevanza di cui gode la domanda di pronuncia pregiudiziale in ognuna delle cause non è superata dalle eccezioni sollevate dal governo francese.
- 30 La domanda di pronuncia pregiudiziale presentata in tali cause deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

*Sulla prima questione*

- 31 Con questa questione il giudice del rinvio si chiede, in sostanza, se l'art. 267 TFUE osti ad una normativa di uno Stato membro, istitutiva di un procedimento incidentale di controllo di legittimità costituzionale delle leggi nazionali, che impone ai giudici di pronunciarsi in via prioritaria sulla trasmissione, all'organo giurisdizionale nazionale incaricato di effettuare il controllo di costituzionalità delle leggi, di una questione vertente sulla conformità con la Costituzione di una disposizione di diritto interno quando, contemporaneamente, è posta in discussione la conformità della medesima con le disposizioni del diritto dell'Unione.

## Osservazioni presentate alla Corte

- 32 I sigg. Melki e Abdeli sostengono che la normativa nazionale di cui trattasi nella causa principale, è conforme al diritto dell'Unione, purché il Conseil constitutionnel esamini il diritto dell'Unione e adisca, in caso di dubbio sull'interpretazione del medesimo, la Corte di giustizia con una questione pregiudiziale, chiedendo allora che il rinvio effettuato sia trattato secondo il procedimento accelerato, in applicazione dell'art. 104 bis del regolamento di procedura della Corte di giustizia.
- 33 Il governo francese ritiene che il diritto dell'Unione non osti alla normativa nazionale considerata, giacché quest'ultima non modifica né rimette in discussione il ruolo e le competenze del giudice nazionale nell'applicazione del diritto dell'Unione. A fondamento di questa argomentazione, il governo fa valere, in sostanza, la medesima interpretazione della suddetta normativa che è stata data, dopo la trasmissione delle decisioni di rinvio della Cour de cassation alla Corte di giustizia, sia dal Conseil constitutionnel, nella sua decisione n. 12 maggio 2010, n. 2010-605 DC, sia dal Conseil d'État nella sua decisione 14 maggio 2010, n. 312305.



- 34 Secondo questa interpretazione, sarebbe escluso che una questione prioritaria di legittimità costituzionale abbia per oggetto quello di rimettere una questione di compatibilità di una legge con il diritto dell'Unione al Conseil constitutionnel. Non spetterebbe a quest'ultimo, bensì agli organi giurisdizionali ordinari degli ordini amministrativo e giudiziario, esaminare la conformità di una legge con il diritto dell'Unione, applicare essi stessi, e secondo la loro valutazione, il diritto dell'Unione nonché presentare, simultaneamente o successivamente alla trasmissione della questione prioritaria di costituzionalità, questioni pregiudiziali alla Corte.
- 35 A questo riguardo, il governo francese sostiene, segnatamente, che ai sensi della legislazione nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali, il giudice nazionale può, a determinate condizioni, decidere nel merito senza attendere la decisione della Cour de cassation, del Conseil d'État o del Conseil constitutionnel sulla questione prioritaria di legittimità costituzionale, oppure prendere le misure provvisorie o conservative necessarie al fine di assicurare una tutela immediata dei diritti conferiti ai cittadini dal diritto dell'Unione.
- 36 Sia il governo francese, sia il governo belga fanno valere che il meccanismo procedurale della questione prioritaria di legittimità costituzionale è teso a garantire ai cittadini che la loro domanda di esame della legittimità costituzionale di una norma nazionale sia effettivamente trattata, senza che il ricorso al Conseil constitutionnel possa essere respinto sulla base dell'incompatibilità della disposizione in questione con il diritto dell'Unione. Inoltre, il ricorso al Conseil constitutionnel presenterebbe il vantaggio che quest'ultimo può abrogare una legge incompatibile con la Costituzione, e tale abrogazione è quindi dotata di effetti erga omnes. Per contro, gli effetti di una sentenza di un giudice amministrativo o ordinario, che dichiara una disposizione nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione, sono limitati alla controversia particolare definita da questo giudice.
- 37 Il governo ceco, dal canto suo, propone di rispondere che discende dal principio del primato del diritto dell'Unione che il giudice nazionale è tenuto ad assicurare la piena efficacia di detto diritto, esaminando la compatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione e disapplicando le disposizioni di diritto nazionale ad esso contrarie, senza dovere in primo luogo adire il Conseil constitutionnel nazionale o un altro organo giurisdizionale nazionale. Secondo il governo tedesco, l'esercizio del diritto di

adire la Corte in via pregiudiziale, conferito dall'art. 267 TFUE a tutti i giudici nazionali, non deve essere ostacolato da una disposizione di diritto nazionale che subordina il ricorso alla Corte per l'interpretazione del diritto dell'Unione alla decisione di un altro giudice nazionale. Il governo polacco ritiene che l'art. 267 TFUE non osti ad una normativa come quella di cui alla prima questione posta, dato che il procedimento ivi previsto non pregiudica la sostanza dei diritti e degli obblighi dei giudici nazionali quali risultano dal suddetto articolo.

38 La Commissione considera che il diritto dell'Unione, segnatamente il principio del primato di questo diritto, nonché l'art. 267 TFUE, osta ad una normativa nazionale come quella descritta nelle decisioni di rinvio, nell'ipotesi in cui qualsiasi contestazione della conformità di una disposizione legislativa con il diritto dell'Unione consentirebbe al soggetto di avvalersi di una violazione della Costituzione ad opera di questa disposizione legislativa. In questo caso, l'onere di garantire il rispetto del diritto dell'Unione sarebbe implicitamente, ma necessariamente, trasferito dal giudice del merito al Conseil constitutionnel. Di conseguenza, il meccanismo della questione prioritaria di costituzionalità porterebbe ad una situazione come quella giudicata contraria al diritto dell'Unione dalla Corte di giustizia nella sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal (Racc. pag. 629). Il fatto che il giudice costituzionale possa esso stesso sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia non porrebbe rimedio a siffatta situazione.

39 Per contro, qualora una contestazione della conformità di una disposizione legislativa con il diritto dell'Unione non consenta al soggetto di avvalersi ipso facto di una contestazione della conformità della medesima disposizione legislativa con la Costituzione, di modo che il giudice del merito resti competente ad applicare il diritto dell'Unione, quest'ultimo non osterebbe ad una normativa nazionale come quella contemplata nella prima questione posta, sempre che siano soddisfatti alcuni criteri. Secondo la Commissione, il giudice nazionale deve restare libero di adire contemporaneamente la Corte di giustizia con qualsiasi questione pregiudiziale che ritenga necessaria e di adottare qualsiasi misura necessaria per assicurare la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti garantiti dal diritto dell'Unione. Occorrerà anche, da un lato, che il procedimento incidentale di legittimità costituzionale non comporti una sospensione del procedimento di merito per una durata eccessiva e, dall'altro, che, al termine di detta procedura incidentale ed indipendentemente dal suo risultato, il giudice nazionale

resti interamente libero di valutare la conformità della disposizione legislativa nazionale con il diritto dell'Unione, di disapplicarla se ritenga che sia contraria al diritto dell'Unione e di sottoporre alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali se lo ritenga necessario.

### Risposta della Corte

- 40 L'art. 267 TFUE attribuisce alla Corte la competenza a pronunciarsi, in via pregiudiziale, tanto sull'interpretazione dei Trattati e degli atti adottati dalle istituzioni, organi o organismi dell'Unione, quanto sulla validità di detti atti. Questo articolo dispone, al suo secondo comma, che un organo giurisdizionale nazionale può domandare alla Corte di pronunciarsi su siffatte questioni qualora reputi necessaria, per emanare la sua sentenza, una decisione su tale punto, e, al suo terzo comma, che tale organo giurisdizionale è tenuto a farlo se avverso le sue decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno.
- 41 Ne consegue, in primo luogo, che, anche se potrebbe essere vantaggioso, secondo le circostanze, che i problemi di puro diritto nazionale siano risolti al momento del rinvio alla Corte (v. sentenza 10 marzo 1981, cause riunite 36/80 e 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association e a., Racc. pag. 735, punto 6), gli organi giurisdizionali nazionali godono della più ampia facoltà di adire la Corte se ritengono che, nell'ambito di una controversia dinanzi ad essi pendente, siano sorte questioni, essenziali per la pronuncia nel merito, che implicano un'interpretazione o un accertamento della validità delle disposizioni del diritto comunitario (sentenze 16 gennaio 1974, causa 166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf, Racc. pag. 33, punto 3; 27 giugno 1991, causa C-348/89, Mecanarte, Racc. pag. I-3277, punto 44, e 16 dicembre 2008, causa C-210/06, Cartesio, Racc. pag. I-9641, punto 88).
- 42 Da ciò la Corte ha concluso che l'esistenza di una norma di diritto interno che vincola i giudici che non giudicano in ultimo grado al rispetto delle valutazioni giuridiche emananti da un giudice di grado superiore non può di per sé privare detti giudici della facoltà di presentare alla Corte, a norma dell'art. 267 TFUE, questioni

sull'interpretazione del diritto dell'Unione (v., in questo senso, le sentenze sopra citate *Rheinmühlen-Düsseldorf*, punti 4 e 5, e *Cartesio*, punto 94). Il giudice che non decide in ultima istanza dev'essere libero, segnatamente se ritiene che la valutazione in diritto formulata dall'istanza superiore possa condurlo ad emettere un giudizio contrario al diritto dell'Unione, di sottoporre alla Corte le questioni con cui deve confrontarsi (sentenza 9 marzo 2010, causa C-378/08, *ERG e a.*, Racc. pag. I-1919, punto 32).

<sup>43</sup> In secondo luogo, la Corte ha già dichiarato che il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le norme di diritto dell'Unione ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v., in tal senso, sentenze *Simmenthal*, sopra citata, punti 21 e 24; 20 marzo 2003, causa C-187/00, *Kutz-Bauer*, Racc. pag. I-2741, punto 73; 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, causa C-391/02 e C-403/02, *Berlusconi e a.*, Racc. pag. I-3565, punto 72, e 19 novembre 2009, causa C-314/08, *Filipiak*, Racc. pag. I-11049, punto 81).

<sup>44</sup> Infatti, è incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto dell'Unione qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto dell'Unione per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino, anche temporaneamente, alla piena efficacia delle norme dell'Unione (v. sentenze *Simmenthal*, citata, punto 22, e 19 giugno 1990, causa C-213/89, *Factortame e a.*, Racc. pag. I-2433, punto 20). Ciò si verificherebbe qualora, in caso di conflitto tra una disposizione di diritto dell'Unione ed una legge nazionale, la soluzione di questo conflitto fosse riservata ad un organo diverso dal giudice cui è affidato il compito di garantire l'applicazione del diritto dell'Unione e dotato di un autonomo potere di valutazione, anche se l'ostacolo in tal modo frapposto alla piena efficacia di tale diritto fosse soltanto temporaneo (v., in questo senso, sentenza *Simmenthal*, citata, punto 23).

- 45 Infine, la Corte ha dichiarato che un giudice nazionale, adito in una controversia concernente il diritto dell'Unione, il quale consideri che una norma nazionale non solo è contraria al diritto dell'Unione, ma è anche inficiata da vizi di incostituzionalità, non è privato della facoltà né dispensato dall'obbligo, di cui all'art. 267 TFUE, di sottoporre alla Corte di giustizia questioni relative all'interpretazione o alla validità del diritto dell'Unione per il fatto che la constatazione dell'incostituzionalità di una norma di diritto nazionale sia soggetta a ricorso obbligatorio dinanzi alla Corte costituzionale. Infatti, l'efficacia del diritto dell'Unione rischierebbe di essere compromessa se l'esistenza di un ricorso obbligatorio dinanzi alla Corte costituzionale potesse impedire al giudice nazionale, al quale è stata sottoposta una controversia regolata dal diritto dell'Unione, di esercitare la facoltà, attribuitagli dall'art. 267 TFUE, di sottoporre alla Corte di giustizia le questioni vertenti sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione, al fine di consentirgli di giudicare se una norma nazionale sia o meno compatibile con quest'ultimo (v. sentenza *Mecanarte*, citata, punti 39, 45 e 46).
- 46 Per quanto riguarda le conseguenze che devono trarsi dalla giurisprudenza sopra menzionata nei confronti delle disposizioni nazionali come quelle di cui alla prima questione posta, occorre rilevare che il giudice del rinvio si fonda sul presupposto che, secondo siffatte disposizioni, in occasione dell'esame di una questione di legittimità costituzionale fondata sull'incompatibilità della legge in causa con il diritto dell'Unione, il Conseil constitutionnel valuta anche la conformità di detta legge con il diritto dell'Unione. In questo caso, il giudice del merito che procede alla trasmissione della questione di costituzionalità non potrebbe, prima di detta trasmissione, né pronunciarsi sulla compatibilità della legge in questione con il diritto dell'Unione, né presentare una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia vertente sulla detta legge. Inoltre, nell'ipotesi in cui il Conseil constitutionnel considerasse la legge di cui trattasi conforme al diritto dell'Unione, il medesimo giudice non potrebbe neppure, successivamente alla decisione pronunciata dal Conseil constitutionnel che si imporrebbe a tutti gli organi giurisdizionali, sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia. Lo stesso accadrebbe qualora il motivo vertente sulla legittimità costituzionale di una disposizione legislativa fosse sollevato in occasione di un procedimento dinanzi al Conseil d'État o alla Cour de cassation.
- 47 Secondo questa interpretazione, la normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali avrebbe l'effetto di impedire — tanto prima della trasmissione di una questione di legittimità costituzionale, quanto, eventualmente, dopo la decisione del Conseil constitutionnel su tale questione — ai giudici amministrativi e ordinari

nazionali di esercitare il loro potere o di adempiere i loro obblighi, previsti all'art. 267 TFUE, di presentare questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia. Si deve necessariamente constatare che, dai principi sanciti dalla giurisprudenza menzionata ai punti 41-45 della presente sentenza, consegue che l'art. 267 TFUE osta ad una normativa nazionale come quella descritta nelle decisioni di rinvio.

48 Tuttavia, come emerge dai punti 33-36 della presente sentenza, i governi francese e belga hanno presentato un'interpretazione diversa della normativa francese considerata nella prima questione posta, fondandosi, segnatamente, sulle decisioni del Conseil constitutionnel 12 maggio 2010, n. 2010-605 DC, e del Conseil d'État 14 maggio 2010, n. 312305, pronunciate dopo la trasmissione delle decisioni di rinvio della Cour de cassation alla Corte di giustizia.

49 A questo riguardo, occorre ricordare che spetta al giudice del rinvio determinare, nei procedimenti di cui è investito, quale sia l'interpretazione corretta del diritto nazionale.

50 In virtù di una giurisprudenza costante, spetta al giudice nazionale conferire alla legge nazionale che è chiamato ad applicare un'interpretazione per quanto possibile conforme ai precetti del diritto dell'Unione (sentenze 26 settembre 2000, causa C-262/97, Engelbrecht, Racc. pag. I-7321, punto 39; 27 ottobre 2009, causa C-115/08, ČEZ, Racc. pag. I-10265, punto 138, e 13 aprile 2010, causa C-91/08, Wall, Racc. pag. I-2815, punto 70). Alla luce delle decisioni del Conseil constitutionnel e del Conseil d'État sopra menzionate, siffatta interpretazione delle disposizioni nazionali che hanno introdotto il meccanismo di controllo di legittimità costituzionale di cui trattasi nei procedimenti principali non può essere esclusa.

- 51 L'esame della questione se sia possibile un'interpretazione del meccanismo della questione prioritaria di legittimità costituzionale conforme ai precetti del diritto dell'Unione non può rimettere in discussione le caratteristiche essenziali del sistema di cooperazione tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali, instaurato dall'art. 267 TFUE, quali emergono dalla giurisprudenza citata ai punti 41-45 della presente sentenza.
- 52 Infatti, secondo la giurisprudenza costante della Corte, al fine di garantire il primato del diritto dell'Unione, il funzionamento del detto sistema di cooperazione esige che il giudice nazionale sia libero, in ogni fase del procedimento che reputi appropriata, ed anche al termine di un procedimento incidentale di legittimità costituzionale, di sottoporre alla Corte di giustizia qualsiasi questione pregiudiziale che ritenga necessaria.
- 53 Nei limiti in cui il diritto nazionale preveda l'obbligo di avviare un procedimento incidentale di legittimità costituzionale, che impedirebbe al giudice nazionale di disapplicare immediatamente una disposizione legislativa nazionale che ritenga contraria al diritto dell'Unione, il funzionamento del sistema instaurato dall'art. 267 TFUE esige nondimeno che siffatto giudice sia libero, da un lato, di adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione e, dall'altro, di disapplicare, al termine di siffatto procedimento incidentale, la disposizione legislativa nazionale di cui trattasi se egli la ritenga contraria al diritto dell'Unione.
- 54 Occorre peraltro sottolineare che il carattere prioritario di un procedimento incidentale di controllo della legittimità costituzionale di una legge nazionale il cui contenuto si limita a trasporre le disposizioni imperative di una direttiva dell'Unione non può pregiudicare la competenza esclusiva della Corte di giustizia a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione, segnatamente di una direttiva, competenza che ha per oggetto di garantire la certezza del diritto assicurando l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione (v., in questo senso, sentenze 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost, Racc. pag. 4199, punti 15-20; 10 gennaio 2006, causa C-344/04, IATA e ELFAA, Racc. pag. I-403, punto 27, e 18 luglio 2007, causa C-119/05, Lucchini, Racc. pag. I-6199, punto 53).

- 55 Qualora, infatti, il carattere prioritario di un procedimento incidentale di controllo della legittimità costituzionale si concluda con l'abrogazione di una legge nazionale che si limita a recepire le disposizioni imperative di una direttiva dell'Unione, a causa della contrarietà di detta legge alla Costituzione nazionale, la Corte potrebbe, in pratica, essere privata della possibilità di procedere, su domanda dei giudici del merito dello Stato membro interessato, al controllo della validità di detta direttiva con riguardo agli stessi motivi relativi alle esigenze del diritto primario, segnatamente dei diritti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla quale l'art. 6 TFUE conferisce lo stesso valore giuridico che riconosce ai Trattati.
- 56 Prima che si possa effettuare il controllo di legittimità costituzionale di una legge, il cui contenuto si limita a trasporre le disposizioni imperative di una direttiva dell'Unione, con riguardo agli stessi motivi che mettono in discussione la validità della direttiva, gli organi giurisdizionali nazionali, avverso le cui decisioni non possono essere proposti ricorsi giurisdizionali di diritto interno, sono, in linea di principio, tenuti, in virtù dell'art. 267, terzo comma, TFUE, a chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla validità di detta direttiva e, successivamente, a trarre le conseguenze derivanti dalla sentenza pronunciata dalla Corte a titolo pregiudiziale, a meno che il giudice che dà avvio al controllo incidentale di costituzionalità non abbia esso stesso adito la Corte di giustizia con tale questione in forza del secondo comma di detto articolo. Infatti, nel caso di una legge nazionale di trasposizione avente detto contenuto, la questione se la direttiva sia valida, alla luce dell'obbligo di trasposizione della medesima, riveste un carattere preliminare. Inoltre, la fissazione di un termine rigido per la durata dell'esame da parte dei giudici nazionali non può rendere vano il rinvio pregiudiziale relativo alla validità della direttiva in causa.
- 57 Di conseguenza, occorre risolvere la prima questione posta nel senso che l'art. 267 TFUE osta ad una normativa di uno Stato membro che instaura un procedimento incidentale di controllo della legittimità costituzionale delle leggi nazionali, nei limiti in cui il carattere prioritario di siffatto procedimento abbia l'effetto di impedire — tanto prima della trasmissione di una questione di legittimità costituzionale all'organo giurisdizionale nazionale incaricato di esercitare il controllo di costituzionalità delle leggi, quanto, eventualmente, dopo la decisione di siffatto organo giurisdizionale su detta questione — a tutti gli altri organi giurisdizionali nazionali di esercitare la loro facoltà o di adempiere il loro obbligo di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte.



Per contro, l'art. 267 TFUE non osta a siffatta normativa nazionale, purché gli altri organi giurisdizionali nazionali restino liberi:

- di sottoporre alla Corte di giustizia, in qualunque fase del procedimento che ritengano appropriata, ed anche al termine del procedimento incidentale di controllo della legittimità costituzionale, qualsiasi questione pregiudiziale che essi ritengano necessaria,
  
- di adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, e
  
- di disapplicare, al termine di siffatto procedimento incidentale, la disposizione legislativa nazionale in questione ove la ritengano contraria al diritto dell'Unione.

Spetta al giudice del rinvio verificare se la normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali possa essere interpretata conformemente a siffatti precetti del diritto dell'Unione.

*Sulla seconda questione*

<sup>58</sup> Con la seconda questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 67 TFUE osti ad una legislazione nazionale che consente alle autorità di polizia di controllare, in una zona di 20 chilometri a partire dalla frontiera terrestre di uno

Stato membro con gli Stati parti della convenzione di Schengen, l'identità di qualsiasi persona, al fine di verificare il rispetto da parte di quest'ultima degli obblighi di legge di possedere, portare con sé ed esibire i titoli e documenti.

### Osservazioni presentate alla Corte

- 59 I sigg. Melki e Abdeli sostengono che gli artt. 67 e 77 TFUE prevedono l'assenza pura e semplice di controlli alle frontiere interne e che il Trattato di Lisbona ha pertanto conferito carattere assoluto alla libera circolazione delle persone, indipendentemente dalla loro cittadinanza. Di conseguenza, siffatta libertà di circolazione osterebbe ad una restrizione come quella prevista all'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale, che autorizzerebbe le autorità nazionali a effettuare controlli d'identità sistematici nelle zone frontaliere. Inoltre, essi chiedono che sia dichiarata l'invalidità dell'art. 21 del regolamento n. 562/2006, per il fatto che non tiene conto del carattere assoluto della libertà di andare e venire, consacrata agli artt. 67 e 77 TFUE.
- 60 A parere del governo francese le disposizioni nazionali di cui trattasi nei procedimenti principali sono giustificate dalla necessità di lottare contro un tipo di delinquenza specifica nelle zone di passaggio e ai bordi delle frontiere che presentano dei rischi particolari. I controlli d'identità effettuati in forza dell'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale, rispetterebbero integralmente l'art. 21, lett. a), del regolamento n. 562/2006. Essi avrebbero lo scopo di verificare l'identità di una persona, al fine di prevenire la commissione di reati o di turbative dell'ordine pubblico, oppure al fine di ricercare gli autori di un reato. Siffatti controlli si fonderebbero anche su informazioni generali e sull'esperienza dei servizi di polizia che avrebbero dimostrato l'utilità specifica dei controlli in queste zone. Essi verrebbero effettuati sulla base di informazioni di polizia provenienti da inchieste precedenti della polizia giudiziaria o su informazioni ottenute nel quadro della cooperazione tra le polizie di diversi Stati membri, che darebbero indicazioni su luoghi e momenti del controllo. Detti controlli non sarebbero né fissi, né permanenti, né sistematici. Per contro, essi sarebbero effettuati sulla base di verifiche a campione.

- 61 Anche i governi tedesco, ellenico, olandese e slovacco propongono di risolvere in senso negativo la seconda questione, sottolineando che, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, possono essere effettuati controlli di polizia non sistematici nelle zone frontaliere nel rispetto delle condizioni previste all'art. 21 del regolamento n. 562/2006. Questi governi sostengono, segnatamente, che i controlli d'identità in queste zone, previsti dalla normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali, si distinguono per la loro finalità, il loro contenuto, il modo in cui sono effettuati e le loro conseguenze dal controllo di frontiera, ai sensi dell'art. 20 del regolamento n. 562/2006. Siffatti controlli potrebbero essere autorizzati in forza del disposto dell'art. 21, lett. a) o c), di detto regolamento.
- 62 Per contro, tanto il governo ceco quanto la Commissione considerano che gli artt. 20 e 21 del regolamento n. 562/2006 ostino ad una normativa nazionale come quella di cui trattasi nei procedimenti principali. I controlli previsti da quest'ultima costituirebbero controlli dissimulati alle frontiere, che non potrebbero essere autorizzati in virtù dell'art. 21 del regolamento n. 562/2006, giacché sarebbero permessi soltanto nelle zone frontaliere e non sarebbero soggetti ad alcuna altra condizione, se non quella della presenza della persona controllata in una di queste zone.

### Risposta della Corte

- 63 A titolo preliminare, occorre osservare che il giudice del rinvio non ha sollevato alcuna questione pregiudiziale relativa alla validità di una disposizione del regolamento n. 562/2006. Posto che l'art. 267 TFUE non costituisce un rimedio giurisdizionale esperibile dalle parti di una controversia pendente dinanzi ad un giudice nazionale, la Corte non può essere tenuta a valutare la validità del diritto dell'Unione per il solo fatto che tale questione sia stata sollevata dinanzi ad essa da una delle dette parti (sentenza 30 novembre 2006, cause riunite C-376/05 e C-377/05, Brünsteiner e Autohaus Hilgert, Racc. pag. I-11383, punto 28).

- 64 Per quanto riguarda l'interpretazione, chiesta dal giudice del rinvio, dell'art. 67 TFUE, che prevede, al n. 2, che l'Unione europea garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne, occorre rilevare che detto articolo figura al capo 1, intitolato «Disposizioni generali», del titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e che dalla formulazione di tale articolo risulta che è l'Unione la destinataria dell'obbligo enunciato. Nel suddetto capo 1 figura anche l'art. 72, che riprende la riserva di cui all'art. 64, n. 1, CE, relativa all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.
- 65 Il capo 2 del citato titolo V contiene disposizioni specifiche sulla politica relativa ai controlli di frontiera, e segnatamente l'art. 77 TFUE, già art. 62. Ai sensi del n. 2, lett. e), di detto art. 77, il Parlamento europeo e il Consiglio adottano le misure riguardanti l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne. Ne consegue che occorre prendere in considerazione le disposizioni adottate su questa base, e segnatamente gli artt. 20 e 21 del regolamento n. 562/2006, al fine di valutare se il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale come quella che compare all'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale.
- 66 Il legislatore comunitario ha attuato il principio dell'assenza di controlli alle frontiere interne adottando, in forza dell'art. 62 CE, il regolamento n. 562/2006, che mira, secondo il suo ventiduesimo «considerando», a sviluppare l'acquis di Schengen. Al suo titolo III, questo regolamento stabilisce un regime comunitario relativo all'attraversamento delle frontiere interne, sostituendo, con decorrenza dal 13 ottobre 2006, l'art. 2 della convenzione di Schengen. Sull'applicabilità di detto regolamento non ha avuto influenza l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Infatti, il protocollo n. 19 ad esso allegato, prevede espressamente che l'acquis di Schengen resta applicabile.
- 67 L'art. 20 del regolamento n. 562/2006 dispone che le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità. Ai sensi dell'art. 2, punto 10, del medesimo regolamento, il termine «verifiche di frontiera» designa le verifiche effettuate ai valichi di frontiera al fine di accertare che le persone possano essere autorizzate ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzate a lasciarlo.

- 68 Per quanto riguarda i controlli previsti dall'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale, occorre constatare che questi non sono effettuati «alle frontiere», bensì all'interno del territorio nazionale e che sono indipendenti dall'attraversamento delle frontiere da parte della persona controllata. In particolare, essi non sono effettuati al momento dell'attraversamento della frontiera. Pertanto, detti controlli non costituiscono verifiche di frontiera, vietate dall'art. 20 del regolamento n. 562/2006, bensì verifiche all'interno del territorio di uno Stato membro, di cui all'art. 21 del citato regolamento.
- 69 L'art. 21, lett. a) del regolamento n. 562/2006 dispone che la soppressione del controllo alle frontiere interne non pregiudica l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti degli Stati membri in forza della legislazione nazionale, nei limiti in cui l'esercizio di queste competenze non abbia effetto equivalente alle verifiche di frontiera; e che ciò vale anche nelle zone di frontiera. Ne consegue che, in virtù di detto art. 21, lett. a), sono vietati i controlli all'interno del territorio di uno Stato membro soltanto quando hanno un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera.
- 70 L'esercizio delle competenze di polizia non può, come recita la seconda frase di questa disposizione, in particolare, essere considerato come equivalente all'effettuazione di verifiche di frontiera allorché le misure di polizia non mirano al controllo di frontiera, si basano su informazioni generali e sull'esperienza dei servizi di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volte, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera, sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta

dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne e, infine, sono effettuate sulla base di verifiche a campione.

- 71 Per quanto riguarda la questione se l'esercizio delle competenze di controllo conferite dall'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale, abbia effettivamente un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, occorre constatare, in primo luogo, che l'obiettivo dei controlli previsti da questa disposizione non è uguale a quello del controllo di frontiera, ai sensi del regolamento n. 562/2006. Secondo l'art. 2, punti 9-11, del citato regolamento, questo controllo ha lo scopo, da un lato, di accertare che le persone possano essere autorizzate ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzate a lasciarlo, e, d'altro lato, di evitare che le persone eludano le verifiche di frontiera. Per contro, la citata disposizione nazionale mira alla verifica del rispetto degli obblighi di legge relativi al possesso, al porto e all'esibizione di titoli e documenti. La possibilità per uno Stato membro di prevedere siffatti obblighi nel suo diritto nazionale non è pregiudicata, in virtù dell'art. 21, lett. c), del regolamento n. 562/2006, dalla soppressione del controllo alle frontiere interne.
- 72 In secondo luogo, il fatto che l'ambito di applicazione territoriale della competenza accordata dalla disposizione nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali sia limitato ad una zona frontaliera non è, di per sé, sufficiente per constatare l'effetto equivalente dell'esercizio di detta competenza al senso dell'art. 21, lett. a), del regolamento n. 562/2006, tenuto conto dei termini e dell'obiettivo di questo stesso articolo. Tuttavia, per quanto riguarda i controlli a bordo di un treno che effettua una tratta internazionale e su un'autostrada a pedaggio, la disposizione nazionale considerata prevede regole particolari relative al suo ambito d'applicazione territoriale, elemento che potrebbe, di per sé, costituire un indizio per l'esistenza di siffatto effetto equivalente.
- 73 Inoltre, l'art. 78-2, quarto comma, del codice di procedura penale, che autorizza controlli indipendentemente dal comportamento della persona interessata e da circostanze particolari che dimostrino una minaccia per l'ordine pubblico non contiene né precisazioni, né limitazioni della competenza così accordata — segnatamente con riguardo all'intensità e alla frequenza dei controlli che possono essere effettuati in

base a tale fondamento giuridico — che abbiano lo scopo di evitare che l'applicazione pratica di questa facoltà, da parte delle autorità competenti, conduca a controlli aventi un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, ai sensi dell'art. 21, lett. a), del regolamento n. 562/2006.

<sup>74</sup> Per poter soddisfare gli artt. 20 e 21, lett. a), del regolamento n. 562/2006, interpretati alla luce dell'esigenza della certezza del diritto, una normativa nazionale che conferisce una competenza alle autorità di polizia per effettuare controlli di identità — competenza che, da un lato, è limitata alla zona frontaliera dello Stato membro con altri Stati membri e, dall'altro, è indipendente dal comportamento della persona controllata e da circostanze particolari che dimostrino una minaccia per l'ordine pubblico — deve prevedere la necessaria delimitazione della competenza conferita a dette autorità al fine, segnatamente, di indirizzare il margine di discrezionalità di cui queste ultime dispongono nell'applicazione pratica di siffatta competenza. Detta delimitazione deve garantire che l'esercizio pratico della competenza che consiste nell'effettuare controlli di identità non possa avere un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, quale risulta, segnatamente, dalle circostanze di cui alla seconda frase dell'art. 21, lett. a), del regolamento n. 562/2006.

<sup>75</sup> Ciò considerato, occorre risolvere la seconda questione posta nel senso che l'art. 67, n. 2, TFUE, e gli artt. 20 e 21 del regolamento n. 562/2006, ostano ad una normativa nazionale che conferisce alle autorità di polizia dello Stato membro interessato la competenza a controllare, esclusivamente in una zona di 20 chilometri a partire dalla frontiera terrestre di tale Stato con gli Stati parti della convenzione di Schengen, l'identità di qualsiasi persona, — indipendentemente dal comportamento di quest'ultima e da circostanze particolari che dimostrino una minaccia per l'ordine pubblico — al fine di verificare il rispetto degli obblighi di legge riguardo al possesso, al porto e all'esibizione di titoli e documenti, senza prevedere la necessaria delimitazione di tale competenza, atta a garantire che l'esercizio pratico di quest'ultima non possa avere un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera.

## Sulle spese

- <sup>76</sup> Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi la Corte (Grande Sezione) dichiara:

- 1) **L'art. 267 TFUE osta ad una normativa di uno Stato membro che instaura un procedimento incidentale di controllo della legittimità costituzionale delle leggi nazionali, nei limiti in cui il carattere prioritario di siffatto procedimento abbia l'effetto di impedire — tanto prima della trasmissione di una questione di legittimità costituzionale all'organo giurisdizionale nazionale incaricato di esercitare il controllo di costituzionalità delle leggi, quanto, eventualmente, dopo la decisione di siffatto organo giurisdizionale su detta questione — a tutti gli altri organi giurisdizionali nazionali di esercitare la loro facoltà o di adempiere il loro obbligo di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte. Per contro, l'art. 267 TFUE non osta a siffatta normativa nazionale, purché gli altri organi giurisdizionali nazionali restino liberi:**
  - **di sottoporre alla Corte, in qualunque fase del procedimento che ritengano appropriata, ed anche al termine del procedimento incidentale di controllo della legittimità costituzionale, qualsiasi questione pregiudiziale che essi ritengano necessaria,**
  - **di adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, e**



- di disapplicare, al termine di siffatto procedimento incidentale, la disposizione legislativa nazionale in questione ove la ritengano contraria al diritto dell'Unione.
  
  - Spetta al giudice del rinvio verificare se la normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali possa essere interpretata conformemente a siffatti precetti del diritto dell'Unione.
- 2) L'art. 67, n. 2, TFUE, e gli artt. 20 e 21 del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 15 marzo 2006, n. 562, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), ostano ad una normativa nazionale che conferisce alle autorità di polizia dello Stato membro considerato la competenza a controllare, esclusivamente in una zona di 20 chilometri a partire dalla frontiera terrestre di tale Stato con gli Stati parti della convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, tra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese, relativa all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmata a Schengen (Lussemburgo) il 19 giugno 1990, l'identità di qualsiasi persona — indipendentemente dal comportamento di quest'ultima e da circostanze particolari che dimostrino una minaccia per l'ordine pubblico — al fine di verificare il rispetto degli obblighi di legge riguardo al possesso, al porto e all'esibizione di titoli e documenti, senza prevedere la necessaria delimitazione di tale competenza, atta a garantire che l'esercizio pratico di quest'ultima non possa avere un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera.

Firme