

Emanuele Cimiotta

L'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia dell'Unione europea



Giappichelli

Capitolo I

Profili introduttivi. Il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento. La distinzione tra portata soggettiva ed efficacia delle sentenze pregiudiziali

SOMMARIO: 1. La determinazione dell'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia alla luce dell'autonomia del diritto dell'Unione europea rispetto al diritto interno degli Stati membri. – 2. Brevi precisazioni preliminari di carattere metodologico. Il rilievo da accordare all'atteggiamento assunto dai giudici degli Stati membri. – 3. Inquadramento del problema relativo alla determinazione dell'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia dell'Unione europea. Le lacune del quadro normativo di riferimento. – 4. La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia: indicazioni sufficientemente chiare a proposito degli effetti prodotti nei confronti del giudice del rinvio e degli altri giudici competenti a conoscere la medesima controversia principale. – 4.1. (*segue*): gli obblighi incombenti sul giudice *a quo* per effetto delle sentenze pregiudiziali aventi ad oggetto questioni di validità degli atti di diritto derivato. – 4.2. (*segue*): mancanza di una posizione chiara ed esplicita a proposito degli effetti eventualmente prodotti dalle sentenze pregiudiziali nei confronti dei giudici diversi dal giudice del rinvio. – 5. La tesi avanzata nel presente lavoro. La distinzione tra portata soggettiva ed efficacia di ciascuna sentenza pregiudiziale.

1. La determinazione dell'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia alla luce dell'autonomia del diritto dell'Unione europea rispetto al diritto interno degli Stati membri

A distanza di diversi anni ormai dall'ultima e significativa riforma dei Trattati istitutivi dell'Unione europea torna a farsi viva l'esigenza di

comprendere l'estensione di un'attribuzione – qual è la competenza in via pregiudiziale della Corte di giustizia dell'Unione europea (d'ora in avanti, Corte di giustizia o Corte) – il cui modo di essere e di operare appare destinato a rimanere invariato per lungo tempo¹. Il rinnovato assetto normativo e istituzionale dell'Unione così come si presenta in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, testimonia infatti un certo disinteresse degli Stati membri verso il potenziamento o anche solo il riassetto di tale attribuzione, nonostante i problemi posti dal meccanismo del rinvio pregiudiziale fossero certamente noti e avessero stimolato, a vari livelli e su vari piani, un dibattito sulle prospettive di rinnovamento, poi sfociato in alcune proposte e alcuni progetti di riforma². La stessa Corte non è parsa, né al momento appare, granché interessata a promuovere riforme di carattere sostanziale, diversamente da quanto fatto con riguardo alla propria competenza relativa al controllo diretto di legittimità degli atti di diritto derivato, disciplinata, nell'ambito del diritto primario, dagli artt. 263, 264 e 266 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (d'ora in avanti, TFUE)³.

¹ E in sostanza si presenta, ancora oggi, così come inizialmente configurata nei Trattati istitutivi, non avendo la relativa disposizione pattizia – l'art. 177 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (d'ora in avanti, TCEE) – subito, negli anni, modifiche rilevanti.

² Tra le altre proposte in tal senso, basti qui ricordare le seguenti: circoscrivere il novero dei giudici legittimati a effettuare un rinvio; introdurre un filtro incentrato sulla novità, la complessità o l'importanza della questione oggetto del rinvio; istituire un doppio grado di giudizio in via pregiudiziale; attribuire parte della competenza pregiudiziale al Tribunale. A tal proposito, v. ARNULL, *Judicial Architecture or Judicial Folly? The Challenge Facing the European Union*, in *European Law Review*, 1999, p. 516 ss.; RASMUSSEN, *Remedying the Crumbling EC Judicial System*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1071 ss.; CRAIG, *The Jurisdiction of the Community Courts Reconsidered*, in DE BÚRCA, WEILER (eds), *The European Court of Justice*, Oxford, 2001, p. 177 ss., p. 195 ss.; VESTERDORF, *The Community Court System Ten Years from Now and Beyond: Challenges and Possibilities*, in *European Law Review*, 2003, p. 303 ss.; CRAIG, DE BÚRCA, *EU Law. Text, Cases, and Materials*⁷, Oxford, 2020, p. 531 ss. (a cui si rinvia anche per l'indicazione dei testi contenenti le proposte di riforma varate prima dell'adozione del Trattato di Nizza).

³ Cfr. sentenza del 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños agricultores c. Consiglio dell'Unione europea*, punto 45, in cui, a proposito dei pregiudizi suscettibili di essere arrecati al principio della tutela giurisdizionale effettiva dalle limitazioni con cui i Trattati istitutivi restringono la legittimazione dei privati a impugnare gli atti di diritto derivato aventi portata generale, la Corte ha affermato: «[a]nche se è indubbiamente concepibile un sistema di controllo della legittimità degli atti comunitari di portata gene-

Sebbene la competenza in via pregiudiziale sia stata al centro di un processo evolutivo di segno espansivo – essendo stata ampliata e articolata sotto diversi profili⁴ – al momento essa appare trovarsi in una fase di relativo equilibrio, almeno per quanto concerne la sua configurazione normativa⁵.

rale diverso da quello istituito dal Trattato originario e mai modificato nei suoi principi, spetta, se del caso, agli Stati membri, in conformità all'art. 48 UE, riformare il sistema attualmente in vigore». Ciò ha contribuito a determinare le modifiche poi introdotte all'art. 263, par. 4, TFUE dagli Stati membri a Lisbona.

⁴ Anteriormente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sussistevano diverse tipologie di rinvio pregiudiziale accanto al meccanismo, per così dire ordinario, previsto dall'art. 234 del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE): (i) l'art. 68 TCE attribuiva al giudice di ultima istanza la competenza a effettuare un rinvio, peraltro in termini obbligatori, nella materia di cui al titolo IV del Trattato: «visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone»; (ii) l'art. 35, par. 1, TUE, disciplinava la competenza pregiudiziale in ordine agli atti adottati nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale: il rinvio poteva avere ad oggetto l'interpretazione e/o la validità di decisioni quadro e di decisioni, l'interpretazione di convenzioni concluse nel predetto settore, nonché l'interpretazione e la validità di misure di applicazione di tali convenzioni; tuttavia la competenza pregiudiziale poteva essere esercitata unicamente in risposta a rinvii provenienti da Stati membri che l'avessero espressamente accettata. In argomento v., per tutti, GAJA, *The Growing Variety of Procedures Concerning Preliminary Rulings*, in O'KEEFE, BAVASSO (eds), *Judicial Review in European Union Law. Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, The Hague, 2000, p. 143 ss. Tali articoli sono stati abrogati dal Trattato di Lisbona, il quale ha unificato l'istituto del rinvio pregiudiziale nel solo modello enunciato dall'art. 267 TFUE (che per larghi tratti riproduce l'art. 234 TCE), superando così il previgente sistema, date le numerose critiche che aveva attirato su di sé. Sono tuttavia sopravvissute le limitazioni dettate dall'art. 276 TFUE nel settore della polizia e della giustizia penale. Inoltre, l'art. 256, par. 3, TFUE riconosce al Tribunale la competenza in via pregiudiziale in «materie specifiche» determinate dallo Statuto della Corte – nei limiti indicati dai par. 2 e 3, che sono preordinati a salvaguardare l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione, consentendo a tal fine alla Corte, a certe condizioni, di riesaminare le decisioni del Tribunale (art. 62 dello Statuto) – la qual cosa richiede una modifica dello Statuto della Corte. Si tratta però di una competenza di cui il Tribunale non è ancora stato dotato e di cui difficilmente sarà dotato nell'immediato futuro, visti gli inconvenienti in punto di garanzia dell'uniforme interpretazione del diritto dell'Unione, rapidità della risposta alla domanda formulata dal giudice e individuazione di adeguati criteri di ripartizione delle «materie specifiche» che potrebbero derivarne (cfr. *Report of the Court of Justice on possible changes to the distribution of competence for preliminary rulings under Article 267 TFEU* del 21 dicembre 2017, doc. n. 15995/17; *Progetto di modifiche del protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea* del 26 marzo 2018, doc. n. 7586/18, entrambi i documenti sono stati elaborati dalla Corte di giustizia e sono consultabili *on-line*, all'indirizzo www.consilium.europa.eu).

⁵ DE LA MARE, DONNELLY, *Preliminary Rulings and EU Legal Integration: Evolution and Stasis*, in CRAIG, DE BÚRCA (eds), *The Evolution of EU Law*², Oxford, 2011, p. 363 ss.

Com'è ampiamente noto, tale competenza trova il proprio fondamento nell'art. 19, par. 3, del Trattato sull'Unione europea (d'ora in poi, TUE)⁶ e la propria disciplina di dettaglio nell'art. 267 TFUE⁷. Una disposizione gemella è contenuta nel Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (d'ora in poi, TCEEA), all'art. 150.

Inoltre, da tempo l'istituto del rinvio pregiudiziale è oggetto di una accurata e approfondita elaborazione dottrinale, dalle angolature più disparate delle scienze giuridiche. In Italia esso ha attirato l'attenzione non solo degli studiosi del diritto dell'Unione europea⁸, ma anche di ammini-

⁶ Questo è il testo: «[I]a Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia conformemente ai trattati: [...] in via pregiudiziale, su richiesta delle giurisdizioni nazionali, sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni».

⁷ Secondo il quale «[I]a Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione dei trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione. Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno degli Stati membri, tale organo giurisdizionale può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale organo giurisdizionale è tenuto a rivolgersi alla Corte. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale e riguardante una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile».

⁸ Si vedano, nell'ambito di una letteratura vastissima e per limitarci volutamente all'essenziale, FERRARI BRAVO, *Art. 177*, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI (a cura di), *Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario*, Milano, 1965, p. 1310 ss.; CAPOTORTI, voce *Processo comunitario*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVI, Milano, 1987, p. 837 ss.; ADINOLFI, *L'accertamento in via pregiudiziale della validità degli atti comunitari*, Milano, 1997; IVALDI, *Il rinvio pregiudiziale: linee evolutive*, in *Comunicazioni e studi*, 2002, p. 233 ss.; SANTA MARIA, *Il rinvio pregiudiziale nella nuova disciplina a seguito del Trattato di Nizza*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2003, p. 367 ss.; SCHEPISI, *Rinvio pregiudiziale obbligatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Trieste, 2003; NASCIBENE, *Il giudice nazionale e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, p. 1675 ss.; MASTROIANNI, voce *Pregiudiziale comunitaria*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiornamento, vol. IV, Torino, 2010, p. 399 ss.; CICCONE, *Il rinvio pregiudiziale e le basi del sistema giuridico comunitario*, Napoli, 2011; DANIELE, *Art. 267*, in TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*², Milano, 2014, p. 2013 ss.; FERRARO, IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020.

strativisti⁹, pubblicisti¹⁰, processualisti¹¹ e comparatisti¹². All'estero l'attenzione è stata altrettanto forte e diffusa¹³.

Uno dei nodi nevralgici del dibattito ruota attorno al problema di determinare l'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze rese in via pre-

⁹ V., tra gli altri, PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino, 2004; GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost? Studio sulla c.d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, Torino, 2009; FOÀ, *Giustizia amministrativa e pregiudizialità costituzionale, comunitaria e internazionale*, Napoli, 2011; CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013.

¹⁰ V., nell'ambito di un'ampia letteratura, SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, Milano, 1970; GHERA, *Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, p. 1193 ss.; CARUSO et al. (a cura di), *Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bologna, 2020; CARAVITA (a cura di), *Un riaccostamento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del Giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, Torino, 2021.

¹¹ V., ad esempio, BRIGUGLIO, *Pregiudiziale comunitaria e processo civile*, Padova, 1996; Id., voce *Pregiudizialità comunitaria*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXIII, Roma, 1997, p. 1 ss.; RAITI, *La collaborazione giudiziaria nell'esperienza del rinvio pregiudiziale comunitario*, Milano, 2003; D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronuncia*, Torino, 2012; BIAVATI, *Diritto processuale dell'Unione europea*⁵, Milano, 2015.

¹² MARTINICO, *Le sentenze interpretative della Corte di giustizia come fonte di produzione normativa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2004, p. 249 ss.; ANTONIOLLI, voce *Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Enciclopedia del diritto*, annali, vol. I, Milano, 2007, p. 419 ss.; CALZOLAIO, *Il valore di precedente delle sentenze della Corte di giustizia*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2009, p. 41 ss.

¹³ Si vedano, senza alcuna pretesa di completezza, SCHERMERS, WAELBROECK, *Judicial Protection in the European Union*⁶, The Hague, 2001; ARNULL, *The European Union and its Court of Justice*², Oxford, 2006; NAOME, *Le renvoi préjudiciel en droit européen*², Bruxelles, 2010; BARAV, *Études sur le renvoi préjudiciel dans le droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2011; DE LA MARE, DONNELLY, *Preliminary Rulings*, cit.; VANDERSANDEN, *La procédure préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2011; PERTEK, *Coopération entre juges nationaux et Cour de justice de l'Union européenne. Le renvoi préjudiciel*, Bruxelles, 2013; BROBERG, FENGER, *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*³, Oxford, 2021. A questi autori vanno aggiunti gli studiosi del processo davanti alla Corte di giustizia: v., tra gli altri, LENAERTS, MASELIS, GUTMAN, *EU Procedural Law*, Oxford, 2014. Tra i lavori dei comparatisti merita di essere segnalato soprattutto quello, assai risalente, di HAY, *European Community: Res Judicata and Precedent in the Court of Justice of the Common Market*, in *American Journal of Comparative Law*, 1963, p. 404 ss.

giudiziale dalla Corte di giustizia¹⁴. Il problema si pone rispetto alla natura degli effetti derivanti da queste ultime, nonché all'individuazione dei

¹⁴ È sufficiente qui segnalare, nell'ambito di una copiosissima letteratura, le opere più significative, con le quali via via ci confronteremo nel prosieguo del lavoro: MORELLI, *La Corte di giustizia delle Comunità europee come giudice interno*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1958, p. 3 ss.; ZANNINI, *Dell'uniformità dell'interpretazione nei sistemi di diritto delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1961, p. 26 ss.; PEPY, *Le rôle de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'application de l'article 177 du Traité de Rome*, in *Cahiers de droit européen*, 1966, p. 459 ss.; VANDERSANDEN, *De l'autorité de chose jugée des arrêts préjudiciels d'interprétation rendus par la Cour de Justice des Communautés européennes*, in *Revue critique de jurisprudence belge*, 1972, p. 508 ss.; LAGRANGE, *L'action préjudicielle dans le droit interne des Etats membres et en droit communautaire*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1974, p. 268 ss.; TRABUCCHI, *L'effect «erga omnes» des décisions préjudicielles rendues par la Cour de justice des Communautés européennes*, *ivi*, p. 56 ss.; PLOUVIER, *Les décisions de la Cour de Justice des Communautés Européennes et leurs effets juridiques*, Bruxelles, 1975; UBERTAZZI, *La Corte di giustizia delle Comunità europee e il suo dovere di conformarsi alle sue precedenti decisioni ex art. 177*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, p. 481 ss.; *ID.*, *Gli effetti ratione temporis delle sentenze pregiudiziali di validità degli atti comunitari*, in *Diritto degli scambi internazionali*, 1985, p. 75 ss.; BRAGUGLIA, *Effetti della dichiarazione di invalidità degli atti comunitari nell'ambito dell'art. 177 del Trattato CEE*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1978, p. 667 ss.; BEBR, *Preliminary Rulings of the Court of Justice: Their Authority and Temporal Effects*, in *Common Market Law Review*, 1981, p. 475 ss.; BERARDIS, *Gli effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1982, p. 245 ss.; LABAYLE, *La Cour de justice des Communautés et les effets d'une déclaration d'invalidité*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1982, p. 484 ss.; KOOPMAN, *Stare decisis in European Law*, in O'KEEFFE, SCHERMERS (eds), *Essays in European Law and Integration*, Deventer, 1982, p. 11 ss.; TOTH, *The Authority of Judgments of the European Court of Justice: Binding Force and Legal Effects*, in *Yearbook of European Law*, 1984, p. 1 ss.; JACOBS, *The Effect of Preliminary Rulings in the National Legal Order*, in ANDENAS (ed.), *Article 177 References to the European Court – Policy and Practice*, London, 1994, p. 29 ss.; BARCELÓ, *Precedent in European Community Law*, in MACCORMICK, SUMMERS (eds), *Interpreting Precedents. A Comparative Study*, Aldershot, 1997, p. 407 ss.; KOMÁREK, *Federal Elements in the Community Judicial System: Building Coherence in the Community Legal Order*, in *Common Market Law Review*, 2005, p. 9 ss.; D'ALESSANDRO, *Riflessioni sull'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto processuale*, 2007, p. 1435 ss.; MARIANI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze pregiudiziali interpretative della Corte di giustizia: interessi generali e tutela dei singoli*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2007, p. 633 ss.; TRIDIMAS, *Precedent and the Court of Justice. A Jurisprudence of Doubt?*, in DICKINSON, ELEFThERIA DIS (eds), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, 2012, p. 307 ss.; MAFFEO, *Gli effetti della sentenza pregiudiziale*, in FERRARO, IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, cit., p. 199 ss.

sogetti nei cui confronti tali effetti eventualmente si producano. Ci si chiede, in altre parole, quali effetti giuridici provengano dalle sentenze che la Corte adotta nell'esercizio della propria competenza a titolo pregiudiziale, tanto di interpretazione del diritto dell'Unione quanto di apprezzamento della validità degli atti di diritto derivato. In particolare, quali effetti si producano nei confronti del giudice del rinvio¹⁵, quali nei confronti dei giudici eventualmente coinvolti negli ulteriori gradi del procedimento che ha dato origine al rinvio, quali ancora, e soprattutto, nei confronti dei giudici degli altri Stati membri davanti ai quali insorgano questioni pregiudiziali simili o identiche a quelle risolte dalla Corte di giustizia¹⁶.

¹⁵ La nozione di «giurisdizione» nazionale – legittimata a norma dell'art. 267, par. 2, TFUE a proporre un rinvio pregiudiziale – è stata dalla Corte di giustizia precisata dando rilievo ad aspetti funzionali e dunque alla natura sostanzialmente giurisdizionale delle funzioni esercitate e delle attività svolte nel particolare contesto processuale in cui si è avvertita l'esigenza di interpellare la Corte, e non invece al *nomen iuris* o all'inquadramento nel sistema giudiziario nazionale (v., nell'ambito di una copiosa giurisprudenza, e per un primo pronunciamento sull'indicata nozione, sentenza del 30 giugno 1966, causa 61-65, *Sig.ra G. Gæbbels, vedova Vaassen c. Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*, p. 424; in seguito, sentenza del 31 gennaio 2013, causa C-394/11, *Valeri Hariev Belov c. Chez Elektro Bulgaria AD e altri*, punto 37 ss.; sentenza del 21 gennaio 2020, causa C-274/14, *Banco de Santander SA*, punto 51). Analogamente, la nozione di «giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno» – la quale è obbligata, a norma dell'art. 267, par. 3, TFUE, a proporre un rinvio pregiudiziale – è stata dalla Corte di giustizia definita non tanto in relazione alla posizione formalmente apicale occupata all'interno dell'apparato giudiziario nazionale, al *nomen iuris* o all'esistenza di giudici di grado inferiore che abbiano già trattato la controversia, quanto in funzione della concreta prospettiva che avverso le sue decisioni, anche se emesse in unico grado, non sia effettivamente esperibile alcun mezzo di impugnazione ordinario in base al diritto nazionale (sentenza del 16 dicembre 2008, causa C-210/06, *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*, punto 75 ss.; sentenza del 15 gennaio 2013, causa C-416/10, *Jozef Križan e altri c. Slovenská inšpekcia životného prostredia*, punto 68 ss.; sentenza del 21 dicembre 2016, causa C-119/15, *Biuro podróży "Partner" Sp. z o.o. Sp. komandytowa w Dąbrowie Górniczej c. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, punto 48 ss.; sentenza del 15 marzo 2017, causa C-3/16, *Lucio Cesare Aquino c. Belgische Staat*, punto 30 ss.).

¹⁶ Il problema, almeno per qualche anno ancora, sembra potersi porre anche rispetto all'operato dei giudici britannici. Nonostante la fuoriuscita della Gran Bretagna dall'Unione europea, perfezionatasi il 31 gennaio 2020, l'accordo di recesso concluso il 17 ottobre 2019 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2020 prevede, all'art. 158, che la Corte di giustizia preservi la propria competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale su domande – aventi ad oggetto l'interpretazione della parte seconda dell'accordo stesso – formulate da

Il problema si pone anche rispetto alle altre pubbliche autorità dello Stato del giudice *a quo* e degli altri Stati membri, nonché alle istituzioni dell'Unione europea. Tuttavia, nel presente lavoro eviteremo di individuare gli effetti eventualmente prodotti dalle sentenze pregiudiziali nei confronti di tali entità, poiché a esse è precluso di ricorrere al meccanismo del rinvio pregiudiziale. Pertanto non appare in alcun modo rilevare, nei loro confronti, la ricostruzione che proporremo, tutta incentrata sugli effetti suscettibili di incidere sull'esercizio della facoltà e sull'adempimento dell'obbligo di rinvio ai sensi dell'art. 267, par. 2 e 3, TFUE¹⁷. Eviteremo altresì di individuare gli effetti eventualmente prodotti dalle sentenze pregiudiziali nei confronti dei giudici appartenenti a Stati estranei all'Unione, anche laddove questi in qualche modo possano avvalersi del meccanismo del rinvio, essendo i loro Stati legati all'Unione da un accordo internazionale (come, ad esempio, gli Stati membri dell'Area europea di libero scambio)¹⁸, o tali sentenze in qualche modo possano rilevare nei loro confronti, essendo i loro Stati interessati dall'attività normativa, economica e commerciale dell'Unione (come, ad esempio, gli Stati con i quali l'Unione intrattiene rapporti di vicinato ai sensi dell'art. 8 TUE)¹⁹. In proposito, del resto, finiscono per assumere rilevanza dinamiche normative più strettamente riconducibili al diritto internazionale anziché al diritto dell'Unione europea.

Preme ancora sottolineare, sempre in via introduttiva, che la gran parte degli studiosi tende a trasporre sul piano dell'ordinamento giuridico dell'Unione, in modo più o meno meccanico, paradigmi concettuali mutuati dagli ordinamenti dei rispettivi Stati di provenienza²⁰, sottovalutando o comunque minimizzando le specificità proprie di un ordinamento che, pur essendo contaminato da quei concetti ed essendo stato inizialmente

giudici britannici nell'ambito di cause instaurate entro otto anni dal termine del periodo di transizione, fissato dall'art. 126 dell'accordo al 31 dicembre 2028, e che gli effetti giuridici delle conseguenti pronunce della Corte sono, nella Gran Bretagna, «the same as the legal effects of preliminary rulings given pursuant to Article 267 TFEU in the Union and its Member States».

¹⁷ V. *infra*, il par. 5 del presente capitolo e i capitoli VI e VII.

¹⁸ Ma comunque, per qualche spunto in proposito, si veda *infra*, cap. V, par. 4.

¹⁹ In argomento, v. REICH, MICKLITZ (eds), *The Impact of the European Court of Justice on Neighbouring Countries*, Oxford, 2020.

²⁰ V. più ampiamente i capitoli II e III.

concepito prendendo a modello gli ordinamenti nazionali di alcuni Stati fondatori, non è assimilabile – per ammissione assai risalente della stessa Corte di giustizia²¹ – ad alcun'altra esperienza di cooperazione interstatale o integrazione giuridica comparsa finora nel tempo, né ad alcuno di quegli ordinamenti nazionali²².

²¹ È d'obbligo in proposito il riferimento alla sentenza del 5 febbraio 1963, causa 26-62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, p. 23, in cui la Corte ha definito l'ordinamento dell'allora Comunità economica europea come un «ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani»; e alla sentenza del 15 luglio 1964, causa 6-64, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, p. 1144, in cui la Corte ha affermato che «a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico», per «comuni trattati internazionali» dovendosi intendere anche i trattati istitutivi delle tradizionali organizzazioni internazionali e per «proprio ordinamento giuridico» un ordinamento contrassegnato dai principi del primato e dell'applicabilità diretta di alcune sue norme e che riconosce come soggetti non solo gli Stati, ma anche gli individui (sentenza del 9 marzo 1978, causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. SpA Simmenthal*, punto 14 ss.). Secondo una buona parte della dottrina, i Trattati istitutivi avrebbero creato un «ordinamento internazionale particolare» (su questa nozione v. gli autori riportati da GIANELLI, *Unione Europea e diritto internazionale consuetudinario*, Torino, 2004, pp. 7-8), il quale affonderebbe le radici nel diritto internazionale, avendo origine convenzionale (PELLET, *Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. V, n. 2, 1997, p. 193 ss., p. 211 ss.). D'altro canto, è assai diffusa l'opinione che l'Unione non sia formalmente equiparabile a uno Stato federale né a una organizzazione intergovernativa in senso stretto, assommando in sé alcuni dei tratti salienti propri dell'uno e dell'altra. Il problema relativo alla determinazione della natura giuridica dell'Unione ha animato e tuttora continua ad animare un acceso dibattito tra giuristi, politologi e studiosi delle relazioni internazionali. V., senza alcuna pretesa di completezza e per ulteriori riferimenti bibliografici, tra i lavori pionieristici, LINDBERG, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, 1963; HAAS, *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organization*, Stanford, 1964; HAY, *Federalism and Supranational Organizations. Patterns for New Legal Structures*, London, 1966; e, in tempi più recenti, nella letteratura straniera, WEILER, WIND (eds), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, 2003; NEYER, WIENER (eds), *Political Theory of the European Union*, Oxford, 2011; mentre in quella italiana, VILLANI, *Il diritto dell'Unione europea è ancora materia per internazionalisti?*, in *La Comunità internazionale*, 2011, p. 553 ss.; FOIS, *L'Unione europea è ancora un'organizzazione internazionale?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 371 ss.; ADAM, TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*³, Torino, 2020, p. 39 ss.; CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*³, Torino, 2020, p. 4 ss.

²² Anche ADINOLFI, *L'accertamento*, cit., p. 290, fa notare, in proposito, come in realtà «conviene [...] esaminare la giurisprudenza comunitaria considerando che le peculiari-

In effetti, l'Unione costituisce un ente dotato di «un ordinamento giuridico di nuovo genere», il quale possiede «una sua specifica natura, un quadro costituzionale e principi fondativi che sono suoi propri»²³. Si tratta di un ordinamento distinto e autonomo sia rispetto agli ordinamenti dei singoli Stati membri sia rispetto all'ordinamento internazionale. Un ordinamento, peraltro, la cui peculiarità risiede nel fatto che, oltre a non essere sovrano né autodeterminato (potendo contare soltanto sulle competenze attribuite dagli Stati nei Trattati istitutivi), tende a esercitare le proprie competenze e a svolgere le proprie funzioni non solo attraverso l'apparato istituzionale che gli è proprio, ma anche servendosi degli Stati membri e delle loro rispettive autorità legislative, amministrative e giudiziarie.

Ebbene – data l'autonomia che contraddistingue l'ordinamento dell'Unione europea in quanto caratteristica strutturale e incompressibile²⁴ – è proprio alla luce della «specificità natura» di tale ordinamento, nonché del «quadro costituzionale» e dei «principi fondativi» propri dell'Unione – come tali distinti sia da quelli del diritto interno dei suoi membri che da quelli del diritto internazionale – che occorre analizzare il problema relativo alla determinazione dell'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia. D'altronde, è esattamente allo scopo di preservare le specificità e l'autonomia del diritto dell'Unione europea (di seguito, anche, diritto dell'Unione o diritto europeo) che «i Trattati hanno istituito un sistema giurisdizionale destinato ad assicurarne la coerenza e l'unità nell'interpretazione»²⁵. A più riprese la stessa Corte di giustizia ha ricordato che il diritto europeo utilizza una terminologia che gli è propria e, quando adopera nozioni e categorie diffuse anche negli ordinamenti statali, i relativi contenuti vanno comunque mantenuti separati, poiché non sempre coincidono tra loro, ricorrendo a tecniche di interpretazione autonome che tengano conto delle peculiarità e degli scopi di tale diritto²⁶.

tà del rinvio pregiudiziale rendono a questo riguardo poco proficuo qualsiasi raffronto condotto con le diverse soluzioni seguite negli ordinamenti nazionali».

²³ Parere 2/13 del 18 dicembre 2014, punto 158.

²⁴ *Ibidem*, punti 170 e 183. Un primo cenno al concetto di autonomia dell'ordinamento dell'Unione si trova già nel parere 1/91 del 14 dicembre 1991, punto 30.

²⁵ Parere 2/13, cit., punto 174.

²⁶ Anche qui il riferimento è d'obbligo alla sentenza del 6 ottobre 1982, causa 283/81, *Srl CILFIT e altri e Lanificio di Gavardo SpA c. Ministero della sanità*, punto 18 ss.

L'autonomia dell'ordinamento dell'Unione richiede che le sue norme e le sue nozioni siano chiarite, interpretate e applicate conformemente a una logica e a un metodo interpretativo autonomi rispetto a quelli in uso nei singoli Stati membri²⁷, onde evitare fenomeni di "nazionalizzazione" del diritto europeo e scongiurare il rischio di comprometterne l'unità e la natura comune²⁸.

Ed è nell'esercizio della competenza in via pregiudiziale²⁹, vera e propria «chiave di volta del sistema giurisdizionale così concepito»³⁰, che la Corte di giustizia ha provveduto a garantire l'unità, la coerenza e l'autonomia del diritto dell'Unione rispetto agli ordinamenti giuridici e

²⁷ V. sentenza del 18 gennaio 1984, causa 327/82, *Ekro BV Vee- en Vleeshandel c. Produktschap voor Vee en Vlees*, punto 11.

²⁸ Si pensi, a titolo esemplificativo, alla giurisprudenza riportata *ante*, nella nota 15, con la quale la Corte ha definito la nozione di «giurisdizione» nazionale agli effetti dell'art. 267 TFUE, precisandone, alla luce appunto del diritto dell'Unione, gli elementi costitutivi (l'origine legale dell'organo, la sua stabilità, la sua indipendenza e terzietà, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, il fatto che esso applichi norme giuridiche, la natura contenziosa del procedimento) anche in deroga alle relative qualificazioni nazionali. Si pensi ancora alla nozione di «lavoratore», che la Corte, sin dalla sentenza del 22 marzo 1982, causa 53/81, *D.M. Levin c. Segretario di Stato per la giustizia*, ha inteso in termini europei, qualificandola in modo piuttosto ampio, onde garantire l'applicazione uniforme del regime di libera circolazione previsto dai Trattati e scongiurare il rischio di diversificazioni su base nazionale. Una più recente applicazione di questo approccio interpretativo si ritrova nella sentenza del 25 gennaio 2017, causa C-582/15, *Openbaar Ministerie c. Gerrit van Vemde*, con riguardo alla nozione di «sentenza definitiva» prevista dalla decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della sua esecuzione nel territorio dell'Unione europea.

²⁹ A sua volta ispirata ai modelli statali (italiano e tedesco) del controllo incidentale di legittimità costituzionale e informata all'esigenza di realizzare il mercato interno, grazie alla presenza di un organo preposto all'interpretazione del diritto dell'Unione che miri a evitare il vantaggio competitivo di cui potrebbero beneficiare le imprese stabilite nel territorio di Stati membri che favoriscano interpretazioni indulgenti del diritto dell'Unione: v. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, 2013, p. 581; ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 441 ss., pp. 443-444. In effetti, le prime applicazioni dell'art. 267 TFUE si sono verificate nel settore del mercato comune. Trattandosi di un mercato che dovrebbe essere unico per tutti gli Stati membri, sarebbe inammissibile un sistema in cui la stessa regola si presti a interpretazioni discordanti a seconda del luogo in cui è destinata a trovare applicazione.

³⁰ Parere 2/13, cit., punto 176.

all'autorità politica dei singoli Stati membri³¹, precisando numerosissime nozioni contenute nei Trattati istitutivi e negli atti di diritto derivato, senza attingere dalle corrispondenti nozioni presenti negli ordinamenti statali, ma «ricostruendole come nozioni autonome, in modo conforme alla natura e alle finalità del sistema»³². Secondo la Corte, il meccanismo del rinvio pregiudiziale è talmente indispensabile ai predetti fini da garantire il «carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati»³³. Il che equivale a dire che, in assenza di tale meccanismo, l'ordinamento giuridico dell'Unione avrebbe avuto una natura e una fisionomia assai diverse da quelle che presenta oggi. Non a caso, la Corte di giustizia ha elevato la propria competenza pregiudiziale – in quanto appunto «essenziale alla salvaguardia della natura stessa dell'ordinamento istituito dai Trattati» –

³¹ LENAERTS, *The Autonomy of European Union Law*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 617 ss., sottolinea il rilievo assunto dal rinvio pregiudiziale a garanzia dell'autonomia dell'ordinamento europeo.

³² ADAM, TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 338. Il dibattito sull'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione rispetto al diritto internazionale e agli ordinamenti degli Stati membri è stato ed è ancora piuttosto vivace. Per alcuni riferimenti v., nell'ambito di una letteratura in continua espansione, BARENTS, *The Autonomy of Community Law*, The Hague, 2004; DE WITTE, *European Union. How Autonomous Is Its Legal Order?*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2010, p. 141 ss.; LENAERTS, *Droit international et autonomie constitutionnelle de l'ordre juridique de l'Union*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 555 ss.; PERNICE, *The Autonomy of the EU Legal Order – Fifty Years After Van Gend*, in TIZZANO, KOKOTT, PRECHAL (eds), *50ème anniversaire de l'arrêt. 50th Anniversary of the Judgment. Van Gend en Loos. 1963-2013. Actes du Colloque. Luxembourg, 13 mai 2013. Conference Proceedings. Luxembourg, 13 May 2013*, Luxembourg, 2013, p. 55 ss.; VAN ROSSEM, *The Autonomy of EU Law: More Is Less?*, in WESSEL, BLOCKMANS (eds), *Between Autonomy and Dependence. The EU Legal Order Under the Influence of International Organizations*, The Hague, 2013, p. 13 ss.; KLAMERT, *The Autonomy of the EU (and of EU Law): Through the Kaleidoscope*, in *European Law Review*, 2017, p. 817 ss.; SHUIBHNE, *What Is the Autonomy of EU Law, and Why Does That Matter?*, in *Nordic Journal of International Law*, 2019, p. 9 ss.; ECKES, *The Autonomy of the EU Legal Order*, in *Europe and the World: A Law Review*, 2020, p. 1 ss.; LENAERTS, GUTIÉRREZ-FONS, ADAM, *Exploring the Autonomy of the European Union Legal Order*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2021, p. 47 ss.

³³ V. parere 2/13, cit., punto 176 (e giurisprudenza ivi citata); sentenza del 5 luglio 2016, causa C-614/14, *Procedimento penale a carico di Atanas Ognyanov*, punto 15; sentenza del 6 marzo 2018, causa C-284/16, *Slowakische Republik c. Achmea BV*, punto 37; sentenza del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, punto 45; sentenza del 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi SpA c. Rete Ferroviaria Italiana SpA*, punto 27.

a limite invalicabile del processo di revisione dei Trattati disciplinato dall'art. 48 TUE e, dunque, a elemento imprescindibile del sistema giuridico dell'Unione unitariamente considerato³⁴. D'altronde, il rinvio pregiudiziale non ha soltanto contribuito a favorire nel tempo l'attuazione e l'evoluzione del diritto dell'Unione, ma si è anche atteggiato, fin dai primordi del processo di integrazione europea, a strumento di ravvicinamento degli ordinamenti statali interessati³⁵.

Un ultimo dato merita ancora di essere segnalato. I sistemi giudiziari dei singoli membri dell'Unione appaiono sensibilmente diversi gli uni dagli altri, soprattutto sotto il profilo dell'organizzazione dei vari organismi giurisdizionali in cui si articolano al loro interno e del diritto processuale posto a governare lo svolgimento dei procedimenti giudiziari. Di conseguenza, anche le relative categorie normative tendono a differenziarsi le une dalle altre. Ciò rende ancor più ingiustificata – in aggiunta a quanto diremo nel prosieguo del lavoro, all'esito di più puntuali verifiche³⁶ – la loro meccanica trasposizione sul piano del sistema giudiziario europeo. Qualsiasi raffronto tra la Corte di giustizia e le proprie competenze, da un lato, e un giudice statale e le proprie competenze, dall'altro, può assumere sfumature e portare a esiti differenti a seconda dello Stato membro preso in esame. La stessa Corte di giustizia, cogliendo questo aspetto, tende a qualificare in termini europei le pertinenti nozioni, a cominciare proprio da quella di «giurisdizione di uno Stato membro» ai termini dell'art. 267 TFUE³⁷. Difatti, la varietà degli organi chiamati ad applicare il diritto dell'Unione all'interno dei singoli Stati membri solleva l'esigenza di individuare criteri minimi e comuni per determinare il carat-

³⁴ Cfr. parere 1/09 dell'8 marzo 2011, punti 83-85 e 89. In argomento v. BARATTA, *National Courts as 'Guardians' and 'Ordinary Courts' of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2011, p. 297 ss., pp. 319-320; DA CRUZ VILAÇA, *De l'interprétation uniforme du droit de l'Union à la «sanctuarisation» du renvoi préjudiciel. Étude d'une limite matérielle à la révision des traités*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 247 ss.

³⁵ HAY, *Federalism and Supranational Organizations*, cit., p. 120 ss.; BUXBAUM, *Article 177 of Rome Treaty as a Federalizing Device*, in *Stanford Law Review*, 1969, p. 1041 ss.

³⁶ V. *infra*, il cap. III.

³⁷ V. di nuovo *ante*, la nota 15.

tere giurisdizionale di un organo statale ai fini del funzionamento del meccanismo del rinvio pregiudiziale³⁸.

2. *Brevi precisazioni preliminari di carattere metodologico. Il rilievo da accordare all'atteggiamento assunto dai giudici degli Stati membri*

Data l'estensione e la complessità del fenomeno che ci accingiamo ad analizzare, corre l'obbligo di una, seppur breve, premessa di tenore metodologico. Lo studio del problema relativo all'individuazione dell'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia non potrà che essere ristretto a una sola prospettiva: quella dell'Unione europea.

A stretto rigore, tuttavia, occorrerebbe compiere un'indagine più ampia e sistematica, che tenga conto della giurisprudenza posta in essere dalle autorità giudiziarie dei vari Stati membri, al fine di esaminare l'atteggiamento assunto con riguardo alle sentenze pregiudiziali pronunciate dalla Corte di giustizia su loro richiesta³⁹, ma soprattutto su richiesta del-

³⁸ Eppure, nonostante quanto fin qui evidenziato, il dibattito sull'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali è stato condizionato dai numerosi concetti che i regimi normativi nazionali hanno elaborato allo scopo di descrivere gli effetti e l'autorità dei rispettivi provvedimenti giurisdizionali (in Francia, ad esempio, sono stati sviluppati gli istituti, sconosciuti ad altri ordinamenti statali, di autorità relativa della cosa giudicata e di *arrêts de règlement*; in Gran Bretagna la dottrina dello *stare decisis*) e dal fatto che anche le locuzioni latine a prima vista in grado di fornire una misura di fondamento comune possono non essere percepite allo stesso modo nell'ambito delle varie giurisdizioni statali (si pensi, ad esempio, ai concetti di *res iudicata* e di efficacia *erga omnes*).

³⁹ Stando a quanto riportato da BROBERG, FENGER, *Broberg and Fenger on Preliminary References*, cit., pp. 400-401, la prassi conferma la tendenza dei giudici a uniformarsi alle sentenze pregiudiziali rese su loro domanda. Nel periodo dal 1961 al 1995 si registrano appena due casi di inadempimento su trecento tredici casi presi in esame. Del resto, fanno notare i due autori, un giudice disposto a rivolgersi alla Corte di giustizia tende poi anche a essere disposto a dare seguito alla conseguente pronuncia. Anche secondo JACOBS, *The Effect of Preliminary Rulings*, cit., p. 29, nella stragrande maggioranza dei casi le sentenze pregiudiziali sono rispettate dai giudici del rinvio. Uno studio più recente mostra come fino al 2003 il tasso di attuazione delle sentenze pregiudiziali sia stato molto alto, attestandosi al 96%. Così NYIKOS, *The Preliminary Reference Process: National Court Implementation, Changing Opportunity Structures and Litigant Desistance*, in *European Union Politics*, 2003, p. 397 ss., p. 410. In argomento, v. anche

le autorità giudiziarie di Stati membri diversi dal proprio Stato di appar-

BROBERG, FENGER, *Variations in Member States' Preliminary References to the Court of Justice – Are Structural Factors (Part of) the Explanation?*, in *European Law Journal*, 2013, p. 488 ss. e i numerosi contributi al *symposium* intitolato *It Takes Two to Tango: The Reference Dance Between the Court of Justice of the European Union and National Courts*, in *European Papers*, 2020, p. 745 ss., www.europeanpapers.eu, a proposito dell'atteggiamento tenuto dai giudici belgi, britannici, irlandesi, italiani, olandesi e svedesi nei confronti delle sentenze pregiudiziali adottate in determinati settori del diritto dell'Unione. Al contrario, ANDERSON, DEMETRIOU, *References to the European Court*², London, 2002, p. 327 ss., riportano la meno cospicua prassi dei giudici che si sono rifiutati di conformarsi alle sentenze pregiudiziali emesse su loro richiesta, ravvisandone le ragioni soprattutto nel lamentato conflitto tra il diritto dell'Unione e i principi fondamentali delle rispettive carte costituzionali e nel fatto che la Corte di giustizia abbia esorbitato dai limiti della propria competenza, occupandosi dei fatti della causa principale o rispondendo a domande che non le erano state rivolte. Si pensi, ad esempio, al rifiuto di un giudice britannico di conformarsi alla sentenza del 12 novembre 2002, causa C-206/01, *Arsenal Football Club plc c. Matthew Reed*, per avere la Corte di giustizia formulato proprie valutazioni dei fatti inerenti alla causa principale: *High Court of Justice*, sentenza del 12 dicembre 2002, *Arsenal Football Club Plc c. Reed*. Si pensi altresì al rifiuto di un giudice francese di uniformarsi alla sentenza del 15 ottobre 1980, causa 145/79, *SA Roquette frères c. Stato francese – Amministrazione doganale*, per avere la Corte di giustizia limitato *ex nunc* gli effetti della propria dichiarazione di invalidità di un regolamento dell'Unione: tale limitazione, secondo il *Tribunal d'Instance* di Lilla, sentenza del 15 luglio 1981, *SA Roquette frères c. Etat français et Direction générale des douanes et droits indirects*, non solo non sarebbe stata richiesta, ma avrebbe dovuto essere disposta dal giudice nazionale in sede di applicazione del regolamento. Si pensi ancora al rifiuto del Consiglio di Stato francese di ritenersi vincolato da una sentenza pregiudiziale per avere questa oltrepassato i limiti della questione sottoposta alla Corte di giustizia: sentenza del 26 luglio 1985, *Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) c. Société Maïseries de Beauce*. Si pensi poi al rifiuto di un giudice svedese di conformarsi alla sentenza del 26 settembre 1995, causa C-43/95, *Data Delecta Aktiebolag e Ronny Forsberg c. MSL Dynamics Ltd*, in cui la Corte ha riscontrato l'incompatibilità di una disposizione del diritto processuale civile svedese con il principio generale di non discriminazione in base alla cittadinanza: nella sentenza del 13 novembre 1996, il giudice rimettente è approdato a una soluzione diametralmente opposta, sul presupposto che i fatti all'origine della controversia si fossero verificati prima dell'ingresso della Svezia nell'allora Comunità europea e che quindi la risposta della Corte non potesse applicarsi a loro. V. inoltre il rifiuto del Consiglio di Stato italiano, nella sentenza del 15 luglio 2019, n. 4990, di conformarsi alla sentenza del 23 gennaio 2018, causa C-179/16, *F. Hoffmann-La Roche Ltd e a. c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, avendo il Consiglio ommesso di compiere le verifiche richieste dalla Corte di giustizia allo scopo di dare corretta applicazione all'art. 101 TFUE, così come da questa interpretato. Un altro rifiuto emerge dal caso *Billerud*, in cui la Corte suprema svedese ha ritenuto che l'interpretazione data dalla Corte di giustizia all'art. 16 della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, nel senso che gli

tenenza⁴⁰, per vedere se, in che misura e a che titolo esse eventualmente

importi delle sanzioni ivi previsti non potessero essere modificati dalle autorità nazionali (sentenza del 17 ottobre 2013, causa C-203/12, *Billerud Karlsborg AB e Billerud Skärblacks AB c. Naturvårdsverket*), non fosse compatibile con il diritto al giusto processo sancito dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dunque non fosse vincolante nei suoi confronti, poiché avrebbe condotto la Svezia a violare gravemente la Convenzione. In altri casi ancora, il giudice del rinvio si è limitato a seguire solo quelle parti della sentenza pregiudiziale considerate utili a decidere la controversia di cui era investito: Corte suprema britannica, sentenza del 29 aprile 2015, *R (on the application of ClientEarth) c. Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*. Per altri casi simili, v. KROMMENDIJK, *National Courts and Preliminary References to the Court of Justice*, Cheltenham, 2021, p. 148 ss. Sugli episodi di 'ribellione' che, soprattutto negli ultimi tempi, hanno coinvolto le Corti costituzionali di alcuni Stati membri, v. *infra*, il brano del testo che segue la nota 921. Può poi accadere che, nonostante la Corte di giustizia abbia frainteso il quadro di fatto o di diritto inerente al procedimento principale, formulando una risposta ambigua o comunque insoddisfacente (sentenza del 22 novembre 2012, causa C-277/11, *M.M. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform e a.*; sentenza del 23 aprile 2015, causa C-382/13, *C.E. Franzen e a. c. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank*), il giudice del rinvio si sia comunque attenuto alla pronuncia pregiudiziale, addebitando l'operato della Corte all'inaccuratezza del proprio provvedimento di rinvio (Alta Corte irlandese, sentenza del 5 marzo 2013, *M.R.*; Alta Corte olandese per la sicurezza sociale, sentenza del 6 giugno 2016, *Franzen*). Ciò anche quando la soluzione suggerita dal giudice del rinvio sia stata disattesa dalla Corte di giustizia (sentenza del 16 luglio 2015, causa C-681/13, *Diageo Brands BV c. Simiramida-04 EOOD*, attuata dal giudice del rinvio: Corte suprema olandese, sentenza dell'8 luglio 2016, *Diageo Brands B.V. c. Simiramida-04 EOOD*) o la risposta della Corte di giustizia non sia stata chiara o esaustiva (sentenza del 26 febbraio 2015, causa C-359/13, *B. Martens c. Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, attuata dal giudice del rinvio: Alta Corte olandese per la sicurezza sociale, sentenza del 31 luglio 2015, *Martens*).

⁴⁰ Per una breve rassegna della giurisprudenza nazionale (invero piuttosto risalente) relativa al problema se conformarsi o meno alle sentenze rese in via pregiudiziale su domanda di giudici appartenenti ad altri Stati membri in relazione a questioni identiche o soltanto analoghe, si vedano comunque ANDERSON, *References to the European Court*, London, 1995, p. 314 e ANDERSON, DEMETRIOU, *References to the European Court*, cit., p. 319 ss., p. 327 ss., pp. 338-339, secondo cui alcuni giudici riconoscono effetti giuridici alle sentenze pregiudiziali rese in ordine a casi analoghi a quelli pendenti davanti a essi: Corte di cassazione belga, sentenza del 24 dicembre 1970, *Belgian Advance Transformer Co.*; Corte di cassazione francese, sentenza dell'8 maggio 1973, *Entreprises Garoche c. Soc. Striker Boats (Nederland)*; Corte amministrativa federale tedesca, sentenza del 2 luglio 1975, *German Bonsignore*; Corte costituzionale italiana, sentenza del 18 aprile 1991, *Industria Dolciaria Giampaoli S.p.a. c. Ufficio del Registro di Ancona*. In Italia alcuni esempi di volontaria adesione a sentenze pregiudiziali emesse su richiesta altrui si ritrovano anche nella giurisprudenza del Consiglio di Stato: sentenza del 3 aprile 2007, n. 1514; sentenza del 26 novembre 2009, n. 7417. V., inoltre, la giurisprudenza riportata più avanti, nella nota 47, e i casi che illustreremo nel brano del testo successivo alla nota 897. Altri giudici invece hanno sostenuto alquanto apertamente di non essere tenuti a ri-

si preoccupino di dare loro seguito. Dati e indicazioni da trarre a supporto delle soluzioni che proveremo a delineare potrebbero senz'altro ricavarsi dall'analisi di tale giurisprudenza. Tuttavia, ricostruire quest'ultima richiederebbe una attività di ricerca lunga e complessa, che difficilmente potrebbe essere portata a compimento con la dovuta serietà, non foss'altro per le difficoltà che – a fronte di migliaia di rinvii effettuati negli ultimi sessant'anni, a partire dal lontano 1961, anno a cui risale il primo rinvio alla Corte di giustizia – possono incontrarsi nel reperire, con una qualche completezza di informazione, la rilevante giurisprudenza (di merito, di legittimità e costituzionale) e, quand'anche, di comprenderne fino in fondo il significato e il contesto normativo di riferimento, considerate le profonde diversità esistenti tra i vari regimi giurisdizionali degli Stati membri.

Inoltre, sebbene la Corte di giustizia abbia raccomandato ai giudici statali di notificarle qualsiasi provvedimento preso in seguito all'emanazione delle pronunce pregiudiziali da essi richieste⁴¹ – non sussistendo in partenza alcun obbligo in proposito – a tutt'oggi questa raccomandazione sembra essere rimasta inascoltata, tanto che il sito internet della Corte difetta di una raccolta organica di c.d. *follow-up judgments*⁴².

spettare sentenze pregiudiziali rivolte ai giudici di altri Stati membri: Corte d'appello di Milano, sentenza del 12 maggio 1972, *S.A.F.A. c. Amministrazione delle finanze dello Stato*; Corte d'appello di Londra, sentenza del 22 maggio 1974, *Bulmer Ltd. and Showers Ltd. c. Bollinger and Champagne Lanson Père et Fils*; Consiglio di Stato francese, sentenza del 13 giugno 1986, *Société de Produits de Maïs v. ONIC*.

⁴¹ *Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale del 2019* (in *G.U.U.E.* dell'8 novembre 2019, n. C 380/1), punto 32: «[d]opo la pronuncia della sentenza o la firma dell'ordinanza che definisce la causa, la cancelleria trasmette la decisione della Corte al giudice del rinvio, che è pregato di informare la Corte del seguito riservato a tale decisione nel procedimento principale. La decisione definitiva del giudice del rinvio deve essere trasmessa, con l'indicazione esplicita del numero della causa dinanzi alla Corte, al seguente indirizzo: Follow-up-DDP@curia.europa.eu».

⁴² Sono di una qualche utilità, in proposito, alcune banche dati a carattere tematico. Una è presente nel sito internet della Corte di giustizia ed è dedicata alla giurisprudenza in materia di diritto dell'Unione prodotta dalle supreme corti amministrative e in particolare ai loro *follow-up judgments*, da cui emerge la tendenziale accettazione delle sentenze pregiudiziali da parte dei giudici del rinvio (Dec.Nat, disponibile all'indirizzo www.curia.europa.eu). Un'altra si trova invece nel sito internet www.europeanrights.eu e propone un estesissimo elenco di pronunce nazionali in materia di tutela dei diritti fondamentali, che interpretano e applicano le rilevanti disposizioni del diritto dell'Unione (oltre a quelle della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), talvolta richiamando la per-

Del resto, al momento ancora non esiste alcuno studio di carattere sistematico – che non riguardi soltanto uno specifico settore dell'ordinamento dell'Unione⁴³, un singolo Stato membro⁴⁴ o i rapporti tra la Corte

tinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (e della Corte europea dei diritti umani). Da quest'ultima banca dati traspare un buon grado di recepimento della giurisprudenza della Corte di giustizia. Spiccano in proposito almeno tre pronunce. In primo luogo, la sentenza del Tribunale supremo spagnolo del 27 novembre 2020, *D. Mariano c. Microsoft Corporation*, in materia di opposizione al trattamento dei dati personali e di diritto all'oblio, che richiama la rilevante normativa dell'Unione – gli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali e la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati – nonché la rilevante giurisprudenza della Corte di giustizia: in particolare, la sentenza del 13 maggio 2014, causa C-131/12, *Google Spain SL e Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) e Mario Costeja González*, resa su richiesta della *Audiencia Nacional* spagnola. In secondo luogo, la sentenza dell'Alta Corte irlandese del 4 dicembre 2020, *Paul Doyle c. The Criminal Injuries Tribunal, the Minister for Justice and Equality, Ireland and the Attorney General*, in materia di indennizzo delle vittime di reato, che analizza lo *Scheme of Compensation of Personal Injuries Criminally Inflicted* alla luce del diritto dell'Unione, in particolare della direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, come interpretata dalla Corte di giustizia nella sentenza del 16 luglio 2020, causa C-129/19, *Presidenza del Consiglio dei Ministri c. BV*, resa su richiesta della Corte di cassazione italiana. Infine, la sentenza della Corte suprema britannica del 16 dicembre 2020, *Robinson c. Secretary of State for the Home Department*, sui limiti, ai sensi dell'art. 20 TFUE, del potere della Segreteria di Stato britannica di ordinare l'espulsione di un individuo privo della cittadinanza dell'Unione, alla luce della sentenza dell'8 marzo 2011, causa C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, resa su richiesta di un giudice belga.

⁴³ V., in materia di diritto di asilo, KROMMENDIJK, *The Preliminary Reference Dance between the CJEU and the Dutch Courts in the Field of Migration*, in *European Journal of Legal Studies*, 2018, p. 101 ss., pp. 142-149; ELIANTONIO, FAVILLI, *When Two Preliminary Questions Result in One and Half Answers: A 'Constitutional Tragedy' in Four Acts*, in *European Papers*, 2020, p. 911 ss., www.europeanpapers.eu; e, in materia di tutela dell'ambiente, SQUINTANI, KALISVAART, *Environmental Democracy and Judicial Cooperation in Environmental Matters: Mapping National Courts Behaviour in Follow-up Cases*, ivi, p. 931 ss., che sottolineano il diverso atteggiamento tenuto dai giudici belgi, britannici, italiani e olandesi, da un lato, e dai giudici svedesi, dall'altro, anche alla luce delle rispettive tradizioni e articolazioni istituzionali interne in materia ambientale.

⁴⁴ V., con riguardo all'Irlanda, KROMMENDIJK, *Irish Courts and the European Court of Justice: Explaining the Surprising Move from an Island Mentality to Enthusiastic Engagement*, in *European Papers*, 2020, p. 825 ss., www.europeanpapers.eu, secondo cui i giudici irlandesi si sarebbero pienamente conformati alle decisioni pregiudiziali da loro richieste, perché ritenute di buona qualità e utili alla risoluzione della controversia principale, anche quando la Corte di giustizia avrebbe impropriamente riformulato il quesito pregiudiziale o avrebbe frainteso i fatti della causa principale o il diritto nazionale astrat-

di giustizia e singoli giudici statali⁴⁵ – sulle modalità attraverso cui i giudici del rinvio e gli altri giudici reagiscono alle sentenze pregiudiziali della Corte e, in particolare, sul problema di comprendere se, in che termini e a che titolo vi diano attuazione.

A stretto rigore, poi, la ricerca andrebbe collocata in un contesto concettuale più ampio, che guardi agli attributi e agli effetti tipici delle varie tipologie di sentenze rese dalle Corti supreme e dalle Corti costituzionali statali (organismi, questi, a cui con qualche forzatura la Corte di giustizia è stata pure assimilata, benché essa accenti su di sé funzioni che di solito, negli Stati membri, sono ripartite tra una pluralità di organi giudiziari)⁴⁶, onde poi lavorare *per relationem*, valorizzando i profili di analogia

tamente applicabile. Un approccio analogo sarebbe stato assunto dai giudici britannici e olandesi: KROMMENDIJK, *National Courts and Preliminary References to the Court of Justice*, cit., p. 142 ss.

⁴⁵ V., con riguardo al rapporto con la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato francese, SIMON, *Contentieux de l'Union européenne. Renvoi préjudiciel. Recours en manquement*, Paris, 2011, pp. 103-105 (secondo cui ultimamente tali enti tenderebbero a conformarsi alle sentenze pregiudiziali emanate su loro richiesta); e, con riguardo al rapporto con le più alte giurisdizioni olandesi, KROMMENDIJK, *The Highest Dutch Courts and the Preliminary Ruling Procedure: Critically Obedient Interlocutors of the Court of Justice*, in *European Law Journal*, 2019, p. 394 ss. (secondo il quale, nell'ambito dell'Unione, i giudici olandesi sarebbero, in generale, tra i più rispettosi delle sentenze pregiudiziali). Quanto invece al rapporto tra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali nazionali esiste ormai una letteratura abbondante, che perlopiù si concentra su singoli episodi, di grande risonanza, in cui le seconde hanno disatteso le indicazioni fornite dalla prima e su cui ci soffermeremo più avanti: v. *infra*, il brano del testo che segue la nota 921. Più in generale, sui rapporti tra Corti costituzionali nazionali e Corte di giustizia v., nell'ambito di un'ampia letteratura, CANNIZZARO, *Rinvio pregiudiziale e Corti costituzionali nazionali*, in *Studi in onore di Giuseppe Tesauero*, Napoli, 2014, p. 891 ss.; VILLANI, *Il ruolo della Corte costituzionale nel dialogo con la Corte di giustizia*, ivi, p. 1303 ss.; MENGOZZI, *A European Partnership of Courts. Judicial Dialogue between the EU Court of Justice and National Constitutional Courts*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 701 ss.; CORTESE, *ECJ and National Constitutional Courts: A Collaborative Law Approach*, ivi, 2018, p. 47 ss.; TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, ivi, 2019, p. 9 ss.

⁴⁶ Di funzione «costituzionale» o «para-costituzionale» della Corte di giustizia parlano ad esempio, tra gli altri, VESTERDORF, *A Constitutional Court for the EU?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2006, p. 607 ss.; LENAERTS, *The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1625 ss.; NASCIBENE, *Il giudice nazionale*, cit., p. 1677. V. inoltre JACOBS, *La Corte di giustizia quale Corte Suprema d'Europa?*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 407 ss., pp. 410-416, a proposito dei requisiti, posseduti dalla Corte di giustizia, di equiordinazione (rispetto alle altre istituzioni dell'Unione), apicalità (ri-

che le funzioni e gli atti della Corte di giustizia mostrino, volta a volta, rispetto alle une e alle altre. Va da sé peraltro che, alla luce di quanto precisato nel paragrafo precedente, un simile sforzo ricostruttivo andrebbe comunque compiuto con le cautele dettate dall'originalità e dalle specificità proprie della posizione occupata dalla Corte di giustizia nella cornice istituzionale dell'Unione, nonché dalle forme e i contenuti assunti dal processo di integrazione europea.

petto a ogni altro organo giudiziario preposto a interpretare il diritto dell'Unione), indeffettibilità (nel senso che la sua soppressione provocherebbe un mutamento radicale dell'assetto costituzionale dell'Unione), presentati dai giudici costituzionali nazionali. Tuttavia, a ben vedere occorre tracciare importanti distinguo. Mentre le pronunce di una Corte costituzionale in linea di principio operano nel quadro di un solo ordinamento (con l'effetto di eliminare da esso la norma dichiarata illegittima), le pronunce della Corte di giustizia sono destinate a esercitare la loro influenza nell'ambito di un ordinamento giuridico (se non altro, quello interno allo Stato del giudice del rinvio) distinto da quello da cui provengono (ossia quello dell'Unione). Tali pronunce, pertanto, operano a cavallo di più ordinamenti giuridici. Inoltre, da un punto di vista formale, le sentenze pregiudiziali di invalidità non comportano l'eliminazione, dall'ordinamento dell'Unione, della norma di cui abbiano accertato l'illegittimità (essendo questo, piuttosto, l'effetto delle sentenze di annullamento rese ai sensi dell'art. 263 TFUE: v. più ampiamente *infra*, cap. II, par. 3, lett. (a)), limitandosi al contrario a chiarire se, nel ricostruire la disciplina europea astrattamente applicabile alla fattispecie materiale da cui ha tratto origine il rinvio, il giudice *a quo* debba o meno tener conto dell'atto oggetto del rinvio. Né le sentenze pregiudiziali di interpretazione di per sé provvedono a disapplicare, meno che mai ad annullare, norme di diritto nazionale giudicate incompatibili con le norme dell'Unione interessate all'attività di interpretazione, rientrando questi compiti tra le prerogative, rispettivamente, del giudice e del legislatore nazionale. Quanto infine all'operato delle Corti supreme nazionali, il quale è finalizzato ad assicurare l'unità e l'uniformità dell'interpretazione del diritto, va detto che esso in genere ha ad oggetto le pronunce dei giudici di grado inferiore (che risolvono la lite nel merito), con effetti tra le parti e sul rapporto controverso (anche quando tali Corti si limitano a rimettere ai giudici di merito la decisione della causa, formulando principi di diritto che questi sono poi tenuti a seguire). Tutto ciò in linea di principio è estraneo al modo di operare della Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale, diversamente dalle Corti supreme nazionali, non è legata ai giudici degli Stati membri da rapporti di carattere gerarchico, né può risolvere controversie tra privati, né gode di poteri di riparto della competenza giudiziaria tra vari organi giudiziari. Né la Corte di giustizia ha competenze di giurisdizione giudicante in materia civile o penale, potendo solo conoscere di problemi di diritto civile e di diritto penale nella misura in cui il diritto dell'Unione li regoli e possa dunque influire sulla loro soluzione all'interno degli ordinamenti statali. Per una approfondita ed efficace analisi delle differenze intercorrenti, ad esempio, tra la Corte di giustizia, da un lato, e la Corte di cassazione italiana e la Corte costituzionale italiana, dall'altro, si rinvia a FLORIDIA, *Forma giurisdizionale e risultato normativo del procedimento pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1978, p. 1 ss.

Ci riproponiamo invece di affrontare il problema in discorso solo ed esclusivamente dalla prospettiva del diritto e della prassi dell'Unione europea. Pertanto, eviteremo di prendere in considerazione – se non rispetto a singoli punti strettamente inerenti alla ricerca – la prassi giurisprudenziale e le pertinenti previsioni normative di cui gli ordinamenti degli Stati membri si siano più o meno spontaneamente dotati, con effetti tendenti, a seconda dei casi, a estendere o restringere la portata soggettiva delle, e la natura degli effetti prodotti dalle, sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia in stretto rapporto agli ordinamenti interessati⁴⁷.

⁴⁷ Si pensi, con riguardo alla Gran Bretagna, alla sezione 3, par. 1, dello *European Communities Act* del 1972 e successive modifiche, il quale recita: «[f]or the purposes of all legal proceedings any question as to the meaning or effect of any of the Treaties, or as to the validity, meaning or effect of any EU instrument, shall be treated as a question of law and, if not referred to the European Court, be for determination as such in accordance with the principles laid down by and any relevant decision of the European Court». Si pensi ancora, quanto alla Bulgaria, all'art. 633 del codice di procedura civile, in vigore dal 24 luglio 2007, secondo cui «[t]he decision of the Court of the European Communities shall be obligatory for all the courts and institutions in the Republic of Bulgaria». In Germania, nella decisione resa il 25 luglio 1979, il Tribunale costituzionale federale ha riconosciuto alle sentenze pregiudiziali effetti generali (*Common Market Law Reports*, 1980, p. 531 ss.) e nella sentenza del 22 ottobre 1986, *Solange Beschluss II*, 2 BvR 197/83, ha affermato che le sentenze pregiudiziali «are binding on all courts of Member States seised with the same main action; in so far as they are relevant to the decisions of those courts they are to be used as a basis for deciding the main action» (*Common Market Law Review*, 1987, p. 253, par. 11(aa)). In Francia, nella sentenza del 13 novembre 1970, *French Raffaele*, la Corte d'appello di Parigi ha riconosciuto efficacia generalizzata alle sentenze interpretative della Corte di giustizia, affermando che esse sono vincolanti per i giudici degli Stati membri perché destinate a unificarne la giurisprudenza (*Gazette du Palais*, 1971, p. 206). In Italia, la Corte costituzionale ha riconosciuto alla Corte di giustizia il ruolo di «interprete qualificata» dei Trattati istitutivi e degli atti di diritto derivato e ha associato alle statuizioni delle sentenze interpretative (come pure, peraltro, a quelle di qualsiasi altra sentenza della Corte di giustizia che interpreti o applichi una disposizione dell'Unione) efficacia sostanzialmente *erga omnes*, riconoscendo altresì la loro prevalenza sulla legislazione nazionale incompatibile: tali sentenze devono formare oggetto di immediata applicazione da parte dei giudici comuni, almeno ogni qualvolta esse riguardino norme direttamente applicabili, tanto che una sentenza interpretativa emanata successivamente alla proposizione della questione di legittimità costituzionale e riguardante una delle disposizioni che ne formano oggetto, costituisce *ius superveniens* e impone la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame della rilevanza della questione di costituzionalità (sentenza del 23 aprile 1985, n. 113; sentenza del 4 luglio 1989, n. 389; sentenza del 4 luglio 2007, n. 284). Per l'efficacia *erga omnes* delle sentenze pregiudiziali propende anche la Corte di cassazione italiana (sentenza del 3 ottobre 1997, n. 9653; sentenza del 20 novembre 1997, n. 11571; ordinanza

D'altronde, qualora la forza e la portata delle pronunce rese nell'ambito di un ordinamento formalmente distinto da quello statale – qual è l'ordinamento dell'Unione europea – siano determinate dal diritto dei singoli Stati membri (analogamente a quanto di solito accade, nella logica tipica del diritto internazionale privato, con riguardo ai provvedimenti adottati da giudici appartenenti a Stati esterni all'Unione) si presenterebbe più di un inconveniente. Il principale è che la rilevanza che il diritto statale pretenda di assumere in sede di definizione dell'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia sembrerebbe entrare in conflitto con l'esigenza di garantire, all'interno dei vari Stati membri, l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione del diritto dell'Unione (in modo da scongiurare il rischio di divergenze interpretative e la conseguente diversificazione del contenuto delle sue disposizioni da uno Stato all'altro, date le peculiarità dei singoli ordinamenti nazionali e la pluralità dei giudici chiamati a dare applicazione a tale diritto), nonché l'effettiva protezione giudiziaria dei diritti spettanti agli individui in base all'ordinamento dell'Unione. È questa, almeno da un punto di vista formale, la *ratio* dell'istituto del rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE⁴⁸. Nello stesso senso appare deporre anche il principio di uguaglianza degli Stati davanti ai Trattati, sancito all'art. 4, par. 2, TUE, che si atteggia a principio strutturale dell'Unione e contribuisce a definirne la natura e a ricondurre a unità, nell'ambito di un unico quadro giuridico di riferimento, le varie visioni politiche e giuridiche dell'integrazione europea concepite dagli Stati membri⁴⁹.

Tutto ciò induce a ritenere che, pur entro i limiti che vedremo, le sentenze pregiudiziali non abbiano una sfera di efficacia differente da uno

dell'11 giugno 1999, n. 255; sentenza del 16 aprile 1999, n. 3830; sentenza del 2 marzo 2005, n. 4466; sentenza del 6 novembre 2012, n. 47274; sentenza del 3 marzo 2017, n. 5381), la quale peraltro ha precisato che l'applicazione di una norma interna in contrasto con il diritto dell'Unione, così come interpretato dalla Corte di giustizia, costituisce un motivo di *error in iudicando* o di *error in procedendo*, suscettibile di divenire oggetto di ricorso per cassazione ex art. 360 c.p.c. (sentenza del 6 febbraio 2015, nn. 2403 e 2242).

⁴⁸ Per una più ampia discussione, anche in chiave critica, v. *infra*, cap. V, par. 3.

⁴⁹ Sul ruolo che i principi svolgono nello strutturare l'ordinamento dell'Unione nel suo insieme, v. AZOULAI, *Structural Principles in EU Law: Internal and External*, in CREMONA (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford, 2018, p. 31 ss., a cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

Stato all'altro in ragione delle posizioni di tenore normativo o giurisprudenziale che ciascuno di questi abbia preso o intenda prendere. E comporta altresì che l'individuazione della gamma di effetti ricollegabili alle pronunce della Corte di giustizia, anche all'interno degli ordinamenti dei singoli Stati, sia compiuta in base all'ordinamento giuridico da cui la pronuncia trae origine: l'ordinamento dell'Unione europea.

3. Inquadramento del problema relativo alla determinazione dell'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia dell'Unione europea. Le lacune del quadro normativo di riferimento

Si deve allora guardare anzitutto ai Trattati istitutivi dell'Unione europea. Gli effetti delle sentenze della Corte di giustizia, qualunque esse siano, come pure la loro portata, i loro limiti e le altre vicende inerenti alla loro formazione e alla loro efficacia trovano la propria fonte primaria – trattandosi di atti di una istituzione dell'Unione, ai sensi dell'art. 13 TUE – nei Trattati istitutivi. La loro esistenza e la loro validità dipendono da Trattati. Nel caso degli atti delle altre istituzioni i Trattati contengono previsioni più o meno esplicite a proposito della rispettiva forza precettiva e dei rispettivi effetti. Si pensi, ad esempio, all'art. 288 TFUE e alla disciplina che questo prescrive a proposito degli effetti derivanti dai c.d. atti tipici: regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri⁵⁰.

Il problema però è che i Trattati istitutivi non prevedono alcunché in relazione alle sentenze emanate in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia. Nondimeno, essi si preoccupano di determinare la portata e gli effetti

⁵⁰ Come è ampiamente noto, tale articolo prevede che alcuni degli atti che ne formano oggetto sono obbligatori in tutto o in parte e/o sono direttamente applicabili, talvolta specificando i rispettivi destinatari. Tuttavia, esso non contempla le pronunce della Corte di giustizia, non potendosi peraltro ricondurre queste alla categoria delle «decisioni», non foss'altro perché vi si oppongono ragioni di carattere sistematico, legate all'inquadramento dell'art. 288 TFUE nell'ambito del fenomeno dell'emanazione di atti espressivi del potere di produzione normativa spettante all'Unione nei settori di sua competenza (art. 2 TFUE) e alla presenza nei Trattati di disposizioni concernenti le competenze della Corte che specificano, come diremo subito appresso nel testo, gli effetti delle relative pronunce (artt. 260, 264, 266, 280, 299 TFUE).

di altre tipologie di decisioni che la Corte è abilitata a pronunciare. Si pensi, in proposito, alle sentenze in cui possono sfociare i procedimenti instaurati su ricorso per annullamento o in carenza, rispetto alle quali gli artt. 264 e 266 TFUE specificano gli effetti suscettibili di prodursi, rispettivamente, nei confronti dell'atto giudicato illegittimo e dell'istituzione da cui promana l'atto o l'omissione giudicati non conformi ai Trattati, stabilendo che l'atto è «nullo e non avvenuto» e che l'istituzione che lo ha emanato è tenuta a «prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea comporta»⁵¹. Si pensi ancora alle sentenze che chiudono il procedimento di infrazione, rispetto alle quali l'art. 260 TFUE specifica gli effetti derivanti in capo allo Stato dichiarato responsabile di condotte assunte in violazione di obblighi dettati dal diritto dell'Unione, prescrivendo che esso «è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta»⁵². E si pensi, infine, alle sentenze che impongono oneri pecuniari a coloro a cui sono indirizzate, le quali, stando agli artt. 280 e 299 TFUE, «hanno forza esecutiva».

Eppure, l'art. 267 TFUE non precisa quali siano gli effetti delle sentenze pregiudiziali né offre indicazioni che consentano di distinguere gli effetti delle sentenze che hanno ad oggetto questioni relative alla validità di atti di diritto derivato da quelli delle sentenze che invece hanno ad oggetto questioni relative all'interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione. Dall'identità di trattamento che l'art. 267 TFUE riserva alle due ipotesi di rinvio pregiudiziale – invero considerate come un *unicum* – non può escludersi che ne possa conseguire anche l'identica portata e l'identica natura degli effetti da esse derivanti.

L'indicata identità appare tanto più significativa laddove si volga lo sguardo alla cura che i redattori dei Trattati hanno avuto invece nel defi-

⁵¹ In argomento v., nell'ambito di un'ampia letteratura, NASCIBENE, DANIELE (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, Milano, 1998; WATHELET, *Contentieux européen*, Bruxelles, 2010; SIMON, *Contentieux de l'Union européenne. Annulation. Exception d'illégalité*, Paris, 2011.

⁵² In tema v., per tutti, AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2012; ANDERSEN, *The Enforcement of EU Law*, Oxford, 2012; MATERNE, *La procédure en manquement d'état. Guide à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2012; PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, Alphen aan den Rijn, 2017.

nire e diversificare le competenze spettanti alla Corte di giustizia in rapporto alle varie categorie di cause suscettibili di essere assoggettate al suo scrutinio, compresi gli effetti discendenti dal loro esercizio.

Nessuna indicazione proviene, meno che mai, dallo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, contenuto nel Protocollo n. 3, come modificato dal regolamento (UE, Euratom) n. 741/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio⁵³, né dagli altri trentasei protocolli, dai due allegati o dalle sessantacinque dichiarazioni formulate a conclusione della conferenza intergovernativa sfociata nell'adozione del Trattato di Lisbona. L'unica indicazione degna di nota proviene semmai dall'art. 91 del Regolamento di procedura della Corte di giustizia, secondo il quale le sentenze e le ordinanze della Corte producono effetti vincolanti dal giorno in cui sono pronunciate. Resta però il problema di comprendere, con specifico riguardo alle sentenze e alle ordinanze emesse in via pregiudiziale, in cosa consista siffatta vincolatività e nei confronti di chi si produca: in particolare, se essa si produca allo stesso modo e con le stesse conseguenze nei confronti del giudice che ha proposto il rinvio e di tutti gli altri giudici dello spazio giudiziario europeo.

Questo silenzio – “assordante”, se rapportato alla “chiarezza” dei Trattati rispetto ad altre tipologie di sentenze – merita senz'altro di essere valutato. Va considerato come un'apertura all'operatività in via analogica delle disposizioni di diritto primario preposte alla regolamentazione delle altre competenze giurisdizionali attribuite alla Corte di giustizia, specialmente di quelle con cui il meccanismo del rinvio pregiudiziale presenta i maggiori punti di contatto, qual è in particolare l'art. 264 TFUE? O deve piuttosto essere inteso come una chiusura dell'art. 267 TFUE al suo interno⁵⁴, vale a dire agli enunciati contenuti nei parr. 2 e 3 (i quali tuttavia si preoccupano di regolare una circostanza diversa dall'efficacia delle

⁵³ Regolamento (UE, Euratom) n. 741/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 agosto 2012, che modifica il Protocollo sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e il relativo allegato I.

⁵⁴ Uno spunto in questa direzione potrebbe provenire, ad esempio, dalla sentenza del 13 maggio 1981, causa 66/80, *SpA International Chemical Corporation c. Amministrazione delle finanze dello Stato*, punto 10, in cui la Corte di giustizia ha affermato che «la portata delle sentenze emesse a questo titolo dev'essere valutata alla luce degli scopi dell'art. 177 [oggi, art. 267 TFUE] e del posto ch'esso occupa nel sistema complessivo di tutela giurisdizionale istituito dai Trattati».