

Trattato UE: rinvio pregiudiziale

CORTE DI GIUSTIZIA, sez. IV, 18 luglio 2013, n. C-136/12- Pres. Bay - Avv. gen. Larsen - Consiglio nazionale dei geologi c. Autorità garante della concorrenza e del mercato

L'art. 267, comma 3, TFUE deve essere interpretato nel senso che spetta unicamente al giudice del rinvio determinare e formulare le questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del diritto dell'Unione che esso ritiene rilevanti ai fini della soluzione del procedimento principale. Non devono essere applicate le norme nazionali che abbiano l'effetto di ledere tale competenza.

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

Conforme

Corte giust. 6 ottobre 1982, n. C-283/81 *Cilfit e a.*

...Omissis...

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle questioni vertenti sull'articolo 267, terzo comma, TFUE

21 Con le sue questioni vertenti sull'art. 267, terzo comma, TFUE, il giudice del rinvio mira, in sostanza, a determinare la portata della sua competenza a scegliere e riformulare le questioni proposte da una delle parti nel procedimento principale e il suo eventuale obbligo di effettuare una tale scelta e una tale riformulazione.

22 In tale ambito, esso chiede alla Corte, in particolare, se la predetta disposizione osti all'applicazione di norme nazionali che conducano il giudice nazionale a non poter esercitare la sua competenza di rinvio pregiudiziale o a dover riprendere le questioni proposte dalle parti.

23 Inoltre, qualora l'art. 267, terzo comma, TFUE dovesse essere interpretato nel senso che esso impone al giudice nazionale di ultima istanza un obbligo incondizionato di rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto dell'Unione sollevata da una parte in causa, il giudice del rinvio domanda alla Corte quale sia l'eventuale incidenza del principio della durata ragionevole del procedimento, sancita dal diritto dell'Unione, sui doveri di un giudice di ultima istanza ai sensi di detta disposizione.

24 Peraltro, il Consiglio di Stato pone una questione vertente sulle circostanze nelle quali l'inosservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale previsto all'art. 267, terzo comma, TFUE configuri una manifesta violazione del diritto dell'Unione quale premessa alla responsabilità extracontrattuale dello Stato per violazione del predetto diritto.

25 Al riguardo, occorre ricordare anzitutto che, qualora non esista alcun ricorso giurisdizionale avverso la decisione di un giudice nazionale, quest'ultimo è, in linea di principio, tenuto a rivolgersi alla Corte ai sensi dell'art. 267, terzo comma, TFUE quando è chiamato a pronunciarsi su una questione di interpretazione del predetto Trattato (v. sentenza del 4 novembre 1997, n. C-337/95, *Parfums Christian Dior*, in *Racc.*, I-6013, punto 26).

26 Dal rapporto fra il secondo e il terzo comma dell'art. 267 TFUE deriva che i giudici di cui al comma terzo dispongono dello stesso potere di valutazione di tutti gli al-

tri giudici nazionali nello stabilire se sia necessaria una pronuncia su un punto di diritto dell'Unione onde consentir loro di decidere. Tali giudici non sono, pertanto, tenuti a sottoporre una questione di interpretazione del diritto dell'Unione sollevata dinanzi ad essi se questa non è rilevante, vale a dire nel caso in cui la sua soluzione, qualunque essa sia, non possa in alcun modo influire sull'esito della controversia (sentenza del 6 ottobre 1982, n. C- 283/81, *Cilfit e a.* in *Racc.*, 3415, punto 10).

27 Per contro, ove essi accertino la necessità di ricorrere al diritto dell'Unione al fine di risolvere la controversia di cui sono investiti, l'art. 267 TFUE impone loro, in linea di principio, l'obbligo di sottoporre alla Corte qualsiasi questione di interpretazione che venga in essere (v. sentenza *Cilfit e a.*, cit., punti da 11 a 20).

28 La Corte ha già dichiarato che il sistema introdotto dall'art. 267 TFUE per assicurare l'uniformità dell'interpretazione del diritto dell'Unione negli Stati membri istituisce una cooperazione diretta tra la Corte e i giudici nazionali, attraverso un procedimento estraneo ad ogni iniziativa delle parti (sentenze del 16 dicembre 2008, n. C-210/06, *Cartesio*, in *Racc.* pag. I-9641, punto 90, e del 21 luglio 2011, n. C-104/10, *Kelly*, in *Racc.*, I-6813, punto 62).

29 La determinazione e la formulazione delle questioni da sottoporre alla Corte spettano al giudice nazionale e le parti in causa nel procedimento principale non possono modificarne il tenore (v. sentenze del 14 aprile 2011, n. C-42/10, C-45/10 e C-57/10, *Vlaamse Dierenartsenvereniging e Janssens*, in *Racc.*, I-2975, punto 43, nonché del 21 dicembre 2011, n. C-316/10, *Danske Svineproducenter*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 32).

30 Se è pur vero che il predetto giudice è libero di invitare le parti in causa nel procedimento per il quale è adito a suggerire formulazioni che possano essere raccolte nella redazione delle questioni pregiudiziali, resta tuttavia il fatto che solo al giudice medesimo spetta decidere, da ultimo, in merito tanto alla forma quanto al contenuto delle questioni stesse (sentenza *Kelly*, cit., punto 65).

31 Dalle suesposte considerazioni deriva che spetta unicamente al giudice del rinvio determinare e formulare le questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del diritto dell'Unione che sono necessarie ai fini della

risoluzione della controversia oggetto del procedimento principale.

32 Per quanto concerne le norme nazionali di procedura alle quali fa riferimento il giudice del rinvio senza, però, chiarire la loro esatta portata, è sufficiente, comunque, ricordare che siffatte norme non possono ridurre la competenza e gli obblighi incumbenti su di un giudice nazionale in quanto giudice di rinvio ai sensi dell'art. 267 TFUE (v., in tal senso, sentenza, *Cartesio*, cit., punti 93, 94 e 98).

33 Si deve, altresì, sottolineare che il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito di propria competenza, le norme del diritto dell'Unione ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi contraria disposizione della legislazione nazionale, in particolare di procedura, senza doverne attendere la previa soppressione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 2010, n. C-173/09, *Elchinov*, in *Racc.*, I-8889, punto 31).

34 Per quanto riguarda, poi, l'eventuale incidenza del principio della durata ragionevole del processo, parimenti menzionata dal giudice del rinvio, occorre rilevare che la questione di tale giudice è stata da esso formulata solamente per il caso in cui l'art. 267 TFUE dovesse essere interpretato nel senso che esso impone al giudice nazionale di ultima istanza un obbligo incondizio-

nato di rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto dell'Unione, sollevata da una parte in causa. Ciò premesso, e alla luce di quanto risulta dai punti da 25 a 33 della presente sentenza, non occorre rispondere a detta questione.

35 Per quanto concerne, infine, la manifesta violazione del diritto dell'Unione quale premessa alla responsabilità extracontrattuale dello Stato per la violazione del predetto diritto, si deve rilevare che tale questione è manifestamente priva di rilevanza e teorica nell'ambito del procedimento principale. Infatti, dalla decisione di rinvio non risulta che il procedimento principale verta sulla predetta responsabilità e neanche che tale questione sia stata affrontata da una delle parti del procedimento principale a titolo di incidente procedurale.

36 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni vertenti sull'art. 267, terzo comma, TFUE dichiarando che tale disposizione deve essere interpretata nel senso che spetta unicamente al giudice del rinvio determinare e formulare le questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del diritto dell'Unione che esso ritiene rilevanti ai fini della soluzione del procedimento principale. Non devono essere applicate le norme nazionali che abbiano l'effetto di ledere tale competenza.

...Omissis...

Si sciolgono i dubbi del Consiglio di Stato sul rinvio pregiudiziale alla Corte UE

di Roberto Conti (*)

La Corte di giustizia, decidendo il rinvio pregiudiziale sollevato da Cons. Stato n.1244/2012, torna ad occuparsi del ruolo del rinvio pregiudiziale rispetto al giudice di ultima istanza, ribadendo la propria giurisprudenza e mostrando di non ravvisare nessuna delle criticità prospettate dal giudice rimettente.

Aveva destato notevole interesse l'ordinanza con la quale il Consiglio di Stato - Cons. Stato n.1244/2012 (1)- aveva rivolto alla Corte di giustizia alcuni quesiti vertenti, essi stessi, sulla portata e sul ruolo del rinvio pregiudiziale disciplinato dall'art.267 TFUE (2).

Il provvedimento svolgeva numerose considerazioni sul ruolo del rinvio pregiudiziale alla Corte di

giustizia affermando, in estrema sintesi, che: 1) la giurisprudenza comunitaria, rispetto all'obbligo del giudice di ultima istanza di rimettere alla Corte di giustizia il rinvio pregiudiziale, lo aveva escluso quando la corretta applicazione del diritto comunitario poteva imporsi con tale evidenza da non lasciar adito a nessun ragionevole dubbio sulla soluzione da dare alla questione sollevata; 2) in caso di

(*) Il contributo è stato sottoposto, in forma anonima, alla valutazione di un referee.

(1) V. Ruggeri, Il Consiglio di Stato e il "metarinvio" pregiudiziale (a margine di Cons. St. n. 4584 del 2012), in *«Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti*, Volume 16, Torino, 2012, 219 ss. ed anche in www.dirittocomparati.it, 16 aprile 2012, e in *Dir. un. eur.*, 2012, 1, 95 ss.; M.P. Chiti, *Il rinvio pregiudiziale e l'intreccio tra diritto processuale nazionale ed Europeo: come cu-*

stodire i custodi dagli abusi del diritto di difesa?, in *Dir.un.eur.*, 2012, 5, 745; Pignatelli, *L'obbligatorietà del rinvio pregiudiziale tra primato del diritto comunitario e autonomia processuale degli Stati*, in *Foro it.*, 2012, III, 350 ss.

(2) In http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%206/2011/201104584/-Provvedimenti/201201244_18.XML

obbligo del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, il mancato rispetto di tale prescrizione determinerebbe, secondo la giurisprudenza di Lussemburgo, la responsabilità degli Stati membri, che sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto dell'Unione riconducibili ad organi giudiziari (3); 3) le questioni pregiudiziali sollevate dalla parte appellante nel corso del giudizio erano state formulate in termini generici o con riferimento a norme comunitarie palesemente non pertinenti al caso specifico, tanto da essere dichiarate irrilevanti o inammissibili, ovvero da imporre un'integrale riformulazione da parte del giudice; 4) secondo il diritto processuale amministrativo la richiesta di rinvio pregiudiziale che aveva sollevato l'appellante non poteva che inquadrarsi come motivo di ricorso e doveva pertanto ritenersi inammissibile in quanto generica; 5) né l'art. 267, par. 3, TFUE, né la giurisprudenza della Corte di giustizia che lo ha interpretato fornivano peraltro chiarimenti sul rapporto tra l'obbligo di rinvio pregiudiziale e le regole processuali nazionali; 6) non era chiara la portata e l'ambito del giudizio di "rilevanza" della sollevata questione pregiudiziale poiché la Corte di giustizia non aveva indicato in modo univoco se il giudizio di rilevanza era riservato al giudice nazionale, o potesse essere sindacato dalla stessa Corte di Lussemburgo. Né era chiaro quale fosse l'ambito del potere del giudice nazionale di escludere la rilevanza della questione; 7) l'art. 267, par. 3, TFUE configurava, nei confronti del giudice di ultima istanza, un obbligo di rinvio pregiudiziale sulla interpretazione del diritto comunitario, quando una tale questione "è sollevata". Peraltro, nel sistema del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sembrava esclusa, in capo al giudice nazionale di ultima istanza, qualsiasi competenza ad interpretare il diritto comunitario, potendo il giudice nazionale omettere il rinvio pregiudiziale solo se la norma comunitaria sia chiara al di là di ogni ragionevole

dubbio; 8) nel sistema del processo amministrativo italiano, come risulta dal codice del processo amministrativo, vigendo i principi della domanda di parte e di specificità dei motivi di ricorso il giudice non poteva modificare una domanda di parte, pena la violazione del principio del contraddittorio; 9) l'attuale giurisprudenza della Corte di giustizia non consentirebbe di individuare la portata stessa del rinvio pregiudiziale con riguardo alla responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'UE, dovendo essere «...chiarito dalla Corte di giustizia, alla luce della interpretazione dell'art. 267, par. 3, TFUE, in quali casi il mancato rinvio pregiudiziale dà luogo a "manifesta violazione del diritto comunitario» (Corte giust., 30 settembre 2003 n. C-224/01, *Köbler*; Corte giust., 24 novembre 2011, n. C-379/10 *Commissione europea c. Repubblica italiana*) e se tale nozione possa essere di diversa portata e ambito ai fini dell'azione speciale nei confronti dello Stato ai sensi della legge 13 aprile 1988 n.117 per "risarcimento danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati" e dell'azione generale nei confronti dello Stato per violazione del diritto comunitario, e tanto, anche al fine di evitare che i giudici nazionali, nel timore di incorrere in violazione del diritto comunitario, aggravino la Corte di Giustizia con rinvii puramente "difensivi" finalizzati a prevenire azioni di responsabilità civile contro i magistrati (4).

Il sistema basato sul rinvio pregiudiziale era già chiaro

Nel commentare l'ordinanza del Consiglio di Stato avevamo espresso un'opinione critica sull'intera trama argomentativa utilizzata del giudice amministrativo alla quale qui, per brevità, è sufficiente rinviare, ritenendo che ben poco la Corte di giustizia avrebbe potuto aggiungere all'edificio dal-

(3) Si richiamano, in particolare, Corte giust., 30 settembre 2003 n.C-224/01, *Köbler*; Corte giust., 13 giugno 2006, n. C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, in questa *Rivista*, 2006, 11, 1513, con nota di Conti; Id., sez. III, 24 novembre 2011, n. C-379/10 *Commissione europea c. Repubblica italiana*, in questa *Rivista*, 2012, 2, 181.

(4) Dopo avere formulato i quesiti pregiudiziali che saranno di seguito riportati, Cons. Stato n.1244/2012 offriva alla Corte di giustizia la propria opinione, affermando che «...l'art. 267, par. 3 TFUE non dovrebbe ostare alle regole processuali nazionali in tema di termini di ricorso, specificità dei motivi di ricorso, principio della domanda, divieto di modifica della domanda in corso di causa, divieto per il giudice di soccorso della parte nella formulazione delle domande, in violazione della parità delle armi, sicché quando la parte solleva una questione pre-

giudiziale comunitaria davanti al giudice nazionale dovrebbe farlo in termini sufficientemente chiari e specifici, e coerenti con i parametri richiesti dalla Corte di giustizia.» Inoltre, secondo il giudice rimettente, in ossequio ai principi di ragionevole durata del processo, divieto di abuso del diritto di difesa, lealtà processuale, l'art. 267, par. 3 TFUE andrebbe interpretato nel senso che l'obbligo di rinvio pregiudiziale non impedisce un vaglio critico da parte del giudice *a quo* della questione d'interpretazione del diritto comunitario, e consente al giudice *a quo* di non rinviare la questione non solo nel caso di "assoluta chiarezza" della norma comunitaria, ma anche nel caso in cui il giudice nazionale ritenga, in base ad un parametro di ragionevolezza e diligenza professionale, che la norma comunitaria sia "ragionevolmente chiara" e non necessita di ulteriore chiarificazione.»

la stessa nel tempo costruito attorno al sistema del rinvio pregiudiziale (5).

È allora utile soffermarsi sulla "risposta" offerta dalla Corte di giustizia nella sentenza del 18 luglio 2013, n.C-136/12 che qui si annota ai quesiti pregiudiziali concernenti l'art.267 cit.

Principi che possono sintetizzarsi, utilizzando testualmente le stesse parole della Corte allorché la stessa ha dichiarato che la disposizione di cui all'art. 267 «.. deve essere interpretata nel senso che spetta unicamente al giudice del rinvio determinare e formulare le questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del diritto dell'Unione che esso ritiene rilevanti ai fini della soluzione del procedimento principale. Non devono essere applicate le norme nazionali che abbiano l'effetto di ledere tale competenza.»

Per giungere a tale conclusione alla Corte è stato sufficiente utilizzare poche proposizioni, tutte peraltro estremamente assertive, correlate a concetti già pienamente sedimentati nella propria giurisprudenza e, sostanzialmente, recepiti senza soluzione di continuità dalle autorità giurisdizionali dei Paesi membri dell'UE.

In questa prospettiva, viene ribadito che il giudice di ultima istanza è, in linea di principio, tenuto a rivolgersi alla Corte ai sensi dell'art. 267, terzo comma, TFUE quando è chiamato a pronunciarsi su una questione di interpretazione del predetto Trattato.

Ciò, all'evidenza, non significa che a tale giudice sia escluso quel vaglio di rilevanza che il meccanismo regolato dall'art.267 riconosce ad ogni altro giudice "non di ultima istanza".

Anzi, è vero che detti giudici «...dispongono dello stesso potere di valutazione di tutti gli altri giudici nazionali nello stabilire se sia necessaria una pronuncia su un punto di diritto dell'Unione onde consentir loro di decidere». In sostanza, La Corte europea torna a ribadire il consolidato principio per cui il fatto che le parti del giudizio *a quo* non abbiano prospettato, dinanzi al giudice del rinvio,

una problematica attinente al diritto dell'Unione non osta a che la Corte possa essere adita da detto giudice (6).

Pensare il contrario, d'altra parte, sarebbe stato alquanto ardito, se appunto si guarda al ruolo svolto dalle Corti supreme negli ordinamenti nazionali dei Paesi membri.

Da ciò consegue che «...Tali giudici non sono, pertanto, tenuti a sottoporre una questione di interpretazione del diritto dell'Unione sollevata dinanzi ad essi se questa non è rilevante, vale a dire nel caso in cui la sua soluzione, qualunque essa sia, non possa in alcun modo influire sull'esito della controversia. In questa direzione si era espressa già più di trent'anni fa la stessa Corte con la nota sentenza 6 ottobre 1982, n. C-283/81 *Cilfit e a.*, - punto 10-.

Se dunque questo vaglio di rilevanza (7) si conclude positivamente, occorrerà necessariamente aprire le porte al rinvio pregiudiziale.

Viene in tal modo smentita tanto l'ipotesi - prospettata dal rimettente (p.9.10.1) - che il giudice sia incondizionatamente obbligato ad investire la Corte di giustizia della questione che sia stata "sollevata" dalle parti che quella per cui la questione pregiudiziale sollevata in modo non ortodosso dalle parti possa essere rimodulata dallo stesso giudice secondo un "dovere di soccorso" che giova alla parte, in via contingente e, soprattutto, al sistema (8) dovendo comunque riconoscersi al giudice la possibilità di riformulare una questione formulata, riprendendo le parole dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale, «in termini generici o con riferimento a norme comunitarie palesemente non pertinenti al caso specifico»(p.9.9.).

È qui che il giudice europeo non manca di sottolineare il ruolo e la portata del rinvio pregiudiziale, sganciandolo dall'iniziativa delle parti - se a quest'ultima si attribuisce il senso di presupposto ineludibile del rinvio - e, in tal modo, travolgendo tutte le articolate considerazioni del rimettente in ordine alla qualificazione della questione pregiudi-

(5) Sia consentito il rinvio a Conti, *I dubbi del Consiglio di Stato sul rinvio pregiudiziale alla Corte UE del giudice di ultima istanza. Ma è davvero tutto così poco "chiaro"?* (Note a prima lettura su Cons. Stato 5 marzo 2012 n.4584), in <http://www.diritto.comparati.it/2012/04/i-dubbi-del-consiglio-di-stato-sul-rinvio-pregiudiziale-alla-corte-ue-del-giudice-di-ultima-istanza.html#sthash.Mp8GPR0h.dpuf>. V. Anche Conti, in *Pol.dir.*, 2012, 1, 83. Il saggio monografico di E. D'Alessandro, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronuncia*, Torino, 2012, rappresenta sicuramente la base per ogni approfondimento sul tema del rinvio pregiudiziale e degli effetti processuali che esso pro-

duce.

(6) Corte giust., 15 gennaio 2013, n. C-416/10, *Križan e altri*, nonché Corte giust. 16 giugno 1981, n. C-126/80, *Salonia*, punto 7, Corte giust. 8 marzo 2012, n. C.251/11, *Huet*, punto 23.

(7) Ruggeri, nello scritto indicato alla nota 1, individua nella questione in punto di rilevanza il vero e proprio *punctum crucis* del tema relativo al rinvio pregiudiziale, 141.

(8) Era stato proprio Ruggeri, cit., 141, a sottolineare l'errore dell'impostazione di partenza del giudice rimettente sui punti trattati nel testo.

ziale come motivo di ricorso e, conseguentemente, alla rilevanza della disciplina processuale amministrativa ed al "dovere di soccorso" al quale il giudice era eventualmente tenuto in caso di questione interpretativa posta in modo poco ortodosso da una delle parti.

Il rinvio pregiudiziale tocca, agli occhi della Corte, un punto nevralgico del sistema di tutela giurisdizione del diritto dell'Unione europea che non può essere in alcun modo affidato o comunque condizionato dall'iniziativa di parte.

In questa direzione, l'affermazione per cui «...il sistema introdotto dall'art. 267 TFUE per assicurare l'uniformità dell'interpretazione del diritto dell'Unione negli Stati membri istituisce una cooperazione diretta tra la Corte e i giudici nazionali, attraverso un procedimento estraneo ad ogni iniziativa delle parti» non è solo mera riaffermazione di quel principio di cooperazione che tanto fruttuoso è stato per il pieno dispiegamento dei diritti di matrice eurounitaria (9) ma è, ancora prima, accentuazione dell'inderogabilità del meccanismo e della sua totale indisponibilità per le parti.

Si delinea, in tal modo, la duplice funzione del rinvio, certo ineludibilmente correlata al caso concreto che lo ha originato, tanto da non potere essere perseguita nell'ipotesi di casi "fasulli" o "apparenti", (10) ma anche fortemente condizionata dalla necessità di porsi come risposta capace di essere utile per tutti i potenziali soggetti che dovessero avere la necessità di conoscere il reale significato di una disposizione eurounitaria per come essa viene interpretata dall'interprete "privilegiato" del diritto UE che i Trattati individuano indiscutibilmente nella Corte di giustizia.

Solo una visione ancorata al localismo nazionalistico, sembrano dire i giudici di Lussemburgo, può indurre al sospetto che le domande poste dal giudice nazionale in sede pregiudiziale possano rimanere condizionate dalle parti. È vero, semmai, il contrario, nel senso che le stesse parti «non possono modificarne il tenore».

Ma il passaggio successivo che compie la Corte è ancora più netto quando siffatta affermazione viene traslata anche rispetto alla legislazione del Paese membro.

Ragion per cui l'eventuale condizionamento del rinvio pregiudiziale a contingenti esigenze processuali introdotte a livello nazionale, delle quali il rimettente aveva peraltro ommesso di «chiarire la loro esatta portata» - cfr. par. 32 sent.-, non può che rimanere travolto, attraverso il ben noto meccanismo della disapplicazione, esso stesso ponendosi in antitesi con la prioritaria esigenza di consentire il dialogo, a distanza ma ravvicinato, tra giudice nazionale e Corte di giustizia.

È per questo che "spetta unicamente" al giudice nazionale «... decidere, da ultimo, in merito tanto alla forma quanto al contenuto delle questioni stesse».

Viene in tal modo messa in risalto, con un incedere davvero marcato, una linea di collegamento "fra giudici" che lascia in secondo piano le legislazioni nazionali, le quali sono viste in astratto come portatrici di interessi che potrebbero non coincidere con quelli eurounitari e che, per l'effetto, potrebbero esse stesse porsi come ostacolo al dispiegamento dei diritti UE. Se non fosse così, sembra dire la Corte, e se il giudice fosse condizionato dalla scelta del legislatore di turno quanto alle modalità di proposizione del ricorso pregiudiziale ed ai poteri delle parti in tema, l'intero sistema di protezione voluto dai padri fondatori della Comunità europea non potrebbe che rimanerne condizionato e gravemente vulnerato.

Si comprende, così, l'ulteriore asserzione della Corte europea, alla cui stregua l'eventuale normativa nazionale che dovesse porsi in antitesi con quanto testè affermato dovrebbe essere immediatamente disapplicata dal giudice nazionale «... senza doverne attendere la previa soppressione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale» (11).

Essa, a ben considerare, dimostra che il rinvio pregiudiziale rappresenta un meccanismo che sta, fra i principi che governano i rapporti fra Unione e singoli Stati, ai gradini più alti, tanto da non tollerare in alcun modo eventuali disposizioni che superino, eventualmente, il vaglio di costituzionalità interno. Uno strumento, saccheggiando le parole di Antonio Ruggeri, che lungi dall'essere una "minaccia" appare come «...strumento prezioso di ga-

(9) Sulla particolare valenza del rinvio pregiudiziale quale strumento di "dialogo" fra giudici, v., volendo, Conti, *Il dialogo tra giudice nazionale e Corte UE*, in questa *Rivista*, 2009, 8, 1053.

(10) V., infatti, Corte giust. 20 gennaio 2005, n.C-225/02, *García Blanco*, punto 27, e ordinanza del 24 marzo 2009, n.C-525/06, *Nationale Loterij*, punti 10 e 11. La Corte, infatti, non

esprime pareri a carattere consultivo su questioni generali o ipotetiche (si v. Corte giust. 7 novembre 2013, n.C-313/12, *Romeo*, 40. V. anche Corte giust. 24 ottobre 2013, n. C-180/12, *Stoilov i Ko*, punti 39, 44 e 46.

(11) La Corte di giustizia richiama la sentenza del 5 ottobre 2010, n.C-173/09, *Elchinov*, in *Racc.*, I-8889, punto 31.

ranza della equità del processo, specificamente per l'aspetto della conformità dello svolgimento di quest'ultimo ai canoni dell'Unione e, a un tempo... della CEDU».

Riemerge, nemmeno poi tanto sottotraccia, l'idea che nei rapporti fra legislazione nazionale e UE non vi sia un meccanismo di pariordinazione o di equiordinazione che, per converso, i giudici di Lussemburgo sembrano volere riconoscere ai giudici nazionali nel rapporto che essi hanno con la Corte europea.

Quando questi vestono i panni del giudice comune del diritto UE gli stessi, infatti, partecipano a pieno titolo proprio alla costruzione dell'edificio europeo e non possono in alcun modo rimanere condizionati da eventuali limitazioni normativamente introdotte dal legislatore nazionale che finirebbero non tanto per pregiudicare l'attuazione del diritto europeo nello Stato ma, piuttosto, quanto per condizionare l'intero meccanismo di operatività del sistema di tutela offerto dalla Corte di giustizia, la quale sarebbe impedita di svolgere il proprio ruolo al servizio di tutti i cittadini dell'UE.

Rischio di irragionevole durata del processo per effetto del rinvio pregiudiziale?

Secondo il Consiglio di Stato n.1244/2012, nell'applicare i canoni espressi dalla giurisprudenza *Cilfit* e nel sollevare il rinvio pregiudiziale da parte del giudice di ultima istanza sarebbe stato possibile provocare un *vulnus* al principio della ragionevole durata del processo, ora direttamente vigente nell'ordinamento UE per effetto dell'entrata in vigore della Carta di Nizza - art.47-.

Anche questa preoccupazione è stata agevolmente fugata dalla Corte di giustizia sul presupposto che l'eventuale protrazione della ragionevole durata poteva derivare solo dall'ipotesi, esclusa dalla stessa Corte, che il giudice nazionale fosse incondizionatamente obbligato a proporre un rinvio pregiudiziale senza mai poter valutare la rilevanza del rinvio stesso. Circostanza che ha consentito alla Corte di non pronunziarsi sulla questione.

In ogni caso, deve ribadirsi che, a giudizio di chi scrive, il meccanismo del rinvio pregiudiziale non pare in alcun modo poter determinare alcun pregiudizio al canone della ragionevole durata del processo, essendo rivolto ad offrire ai soggetti dialoganti uno straordinario elemento di vivacità che

ha consentito alla Corte di giustizia di disegnare in modo straordinario i pilastri del diritto dell'Unione europea.

D'altra parte, la stessa introduzione dei procedimenti accelerati e d'urgenza (art. 267 TFUE ultimo comma) rende evidente come il sistema dell'UE abbia avuto la capacità di cogliere l'esigenza di immediatezza di decisione di questioni pregiudiziali e di approntare uno strumento capace di offrire una risposta della Corte di giustizia in tempi assai contenuti.

Il carattere fondamentale dell'obbligo del rinvio, sul quale non a caso insiste la giurisprudenza della Corte di giustizia, mette certamente al riparo l'attivazione del meccanismo dal pericolo di divenire concausa del ritardo, trattandosi di istituto disciplinato dal diritto UE proprio per garantire la pluralità di obiettivi che esso persegue e che si è cercato di evidenziare sopra.

In questa direzione sembrano, del resto, militare i dati statistici dei rinvii pregiudiziali consultabili sul sito della Corte di giustizia annessi alla Relazione per l'anno 2011 (12) che, tanto con riferimento alle questioni pregiudiziali sollevate dall'Italia che al numero complessivo dei ricorsi proposti, non sembrano affatto dimostrare quei rischi che il giudice rimettente sembra ipotizzare per effetto dell'espansione del rinvio pregiudiziale.

Rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza e responsabilità dello Stato(giudice)

Secondo il Consiglio di Stato n.1244/2012, dall'omesso rinvio pregiudiziale sarebbe potuto derivare la responsabilità dello Stato.

Per tali ragioni il rimettente chiedeva alla Corte di giustizia di chiarire «in presenza di quali circostanze di fatto e di diritto l'inosservanza dell'art. 267, par. 3, TFUE configuri, da parte del giudice nazionale, una "violazione manifesta del diritto comunitario", e se tale nozione possa essere di diversa portata e ambito ai fini dell'azione speciale nei confronti dello Stato ai sensi della legge 13 aprile 1988 n.117 per "risarcimento danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati" e dell'azione generale nei confronti dello Stato per violazione del diritto comunitario».

Tale quesito si collegava all'affermazione, contenuta nella parte motiva dell'ordinanza di rimessio-

(12) In http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-06/ra2011_statistiques_cour_it.pdf

ne, secondo la quale «...Laddove si configuri un obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, la sua violazione è ritenuta dalla Corte di giustizia sanzionabile mediante la responsabilità degli Stati membri, che sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto dell'Unione riconducibili ad organi giudiziari, e in particolare quando questi ultimi omettano di ottemperare all'obbligo di rinvio pregiudiziale».

Anche in questo caso la risposta fornita dal giudice di Lussemburgo è stata estremamente perentoria, essendosi ritenuto che tale questione era manifestamente priva di rilevanza pratica e teorica nell'ambito del procedimento principale.

Infatti, dalla decisione di rinvio non risultava che il procedimento principale vertesse sulla predetta responsabilità e neanche che tale questione fosse stata affrontata da una delle parti del procedimento principale a titolo di incidente procedurale. Forse la Corte avrebbe potuto sfruttare l'occasione per chiarire che l'omesso rinvio pregiudiziale da parte del giudice di ultima istanza in tanto, a parte i rimedi previsti da ciascuno Stato a livello interno (13), può dare luogo a responsabilità, in quanto l'attività dello stesso giudice di ultima istanza abbia dato luogo ai presupposti fissati dalla stessa Corte di Lussemburgo ai fini della responsabilità dello Stato (14) appena ricordati.

Ed infatti, sembrano proprio le coordinate che governano il sistema dei rapporti fra "giudice comune del diritto eurounitario di ultima istanza" e Corte di giustizia a rendere palese che la mancata attivazione del meccanismo del rinvio pregiudiziale,

solo se correlata ad un'ipotesi di violazione del diritto eurounitario (15), contribuirà ad integrare il presupposto della violazione manifesta per le ipotesi in cui la mancata attivazione del meccanismo del rinvio, obbligatorio per il giudice di ultima istanza, abbia dato luogo ad una soluzione giurisprudenziale non in linea con la tutela offerta in via astratta ed in concreto dalle istanze eurounitarie (16).

Corre ancora una volta la necessità di ricordare che l'obbligo di rinvio pregiudiziale a carico delle giurisdizioni di ultima istanza mira, in particolare, ad evitare che in uno Stato membro si consolidi una giurisprudenza nazionale contraria al diritto dell'UE - Corte giust. 4 giugno 2002, n. C-99/00, *Lyckeskog* (in *Racc.*I-4839, punto 14), e 22 febbraio 2001, n. C-393/98, *Gomes Valente* (in *Racc.*, I-1327, punto 17)-.

Se dunque questa violazione - per così dire sostanziale- non c'è stata, sembra davvero difficile ipotizzare una responsabilità - procedurale- dello Stato per violazione del diritto UE.

Ciò val quanto dire che la mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale rientra, ad ogni effetto, tra gli elementi che il giudice interno deve valutare per verificare se vi sia stata una violazione grave e manifesta del diritto dell'UE, in presenza della quale sorge la responsabilità patrimoniale dello Stato, ma non che il mancato rinvio giustifica ex se la responsabilità.

Né tale soluzione sembra impingere con i principi espressi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Corte EDU, sez. II, sent. 20 settembre 2011, ric. nn. 3989/07 e 38353/07, *Ullens de Schooten e Reza-*

(13) Cfr. Condinanzi-Mastroianni, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Milano, 2009, 214.

(14) Tre sono le condizioni in presenza delle quali uno Stato membro è tenuto al risarcimento dei danni causati ai singoli per violazione del diritto dell'Unione al medesimo imputabile, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di violazione sufficientemente caratterizzata e, infine, che esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi.

(15) Così ci eravamo espressi nel commentare la sentenza del novembre 2011 resa nel procedimento *Commissione c. Italia* già ricordato alla nota 3. Nello stesso senso, sembrano orientati Condinanzi-Mastroianni, *op.cit.*, 215 e 216, i quali hanno peraltro ricordato Corte giust. 9 dicembre 2003, n. C-129/00, *Commissione c. Italia*, che confermerebbe la possibilità di sollevare con successo un procedimento di infrazione a carico dello Stato che, a mezzo dei suoi giudici, non abbia sperimentato il rinvio pregiudiziale.

(16) Ed è per questo motivo che l'Avvocato Generale Léger ebbe a chiarire, nelle Conclusioni presentate nel procedimento *Traghetti del Mediterraneo*, che «...L'inadempimento di siffatto obbligo rischia infatti di condurre il giudice di cui trattasi a commettere un errore che rientra in una delle dette ipotesi, indipendentemente dal fatto che si tratti di errore nell'interpreta-

re il diritto comunitario applicabile o nel dedurre le conseguenze che se ne devono trarre per l'interpretazione conforme del diritto interno o per la valutazione della compatibilità di quest'ultimo con il diritto comunitario»-p.66-, poi aggiungendo che «...l'inadempimento dell'obbligo di rinvio pregiudiziale costituisce uno dei criteri da prendere in considerazione per stabilire se sussista una violazione sufficientemente caratterizzata del diritto comunitario, imputabile ad un organo giurisdizionale supremo, che si aggiunge a quelli che la Corte aveva già formulato nella citata sentenza *Brasserie du pêcheur e Factortame*, e nella successiva giurisprudenza, riguardo alla responsabilità dello Stato per fatto del legislatore o dell'amministrazione» -p.69-. E' tuttavia vero che lo stesso Avvocato generale aggiunge, nel prosieguo delle Conclusioni, che «... In effetti, come ho già indicato al paragrafo 144 delle mie conclusioni nella causa conclusasi con la citata sentenza *Köbler*, non può escludersi a priori che la responsabilità dello Stato sorge per il solo fatto di una manifesta inosservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale, anche se, come ho del pari già sottolineato (nei paragrafi 149 e 150 delle dette conclusioni), in tale ipotesi mettere in causa la responsabilità dello Stato rischia di scontrarsi con serie difficoltà per apportare la prova del nesso di causalità diretta tra l'inadempimento dell'obbligo di rinvio pregiudiziale e l'asserito danno.»

bek c. Belgio - che, al contrario, sembra perfettamente in linea con quanto si è andato dicendo, semmai giustamente insistendo sulla necessità che la scelta del giudice nazionale sia motivata (17).- occorre aggiustare la nota, forse-

La questione rimane, tuttavia, ancora controversa, apparendo comunque necessario un supplemento di riflessione in ordine alle possibili ricadute che un "mancato rinvio" da parte del giudice di ultima istanza sull'errato presupposto della chiarezza del diritto UE può determinare sull'esito della lite o, più in generale, sulla funzionalità dell'intero sistema che vede in tale ipotesi impedito l'intervento, anche in chiave evolutiva, della Corte UE.

Ma, come si è detto, sul punto la Corte ha taciuto, sicché occorrerà attendere un futuro chiarimento del giudice eurounitario.

Rimane, dunque ferma l'idea che la Corte ha piena ed incondizionata fiducia nel giudice nazionale, soprattutto se di ultimo grado. Né il giudice di Lussemburgo ha ritenuto di precisare e formalizzare un decalogo del buon giudice di ultima istanza in ordine alle precondizioni per sollevare il rinvio

pregiudiziale, accontentandosi di percorrere la trama "a maglie larghe" fin qui tracciata in base alla giurisprudenza *Cilfit*, ormai sedimentata nella giurisprudenza delle Corti supreme e della stessa Corte costituzionale (18) oggi, a pieno titolo, da considerare giudice "di ultima istanza" (19) dopo Corte cost. n.207/2013 (20).

È rimasto, così, ai margini il tema della responsabilità dello Stato per violazione del diritto eurounitario da parte del giudice di ultima istanza che, a ben considerare e ad un'attenta lettura, era stato forse uno dei principali motivi che aveva indotto il Consiglio di Stato a formulare dei *quesiti pregiudiziali sul rinvio pregiudiziale* (21).

Del resto, la risposta al dubbio esposto dal Consiglio di Stato in ordine all'eventuale "errore" correlato alla scorretta valutazione circa la rilevanza o meno del diritto UE sta, forse, già tutta nella giurisprudenza della Corte di giustizia, per come essa si è andata forgiando sul tema della responsabilità dello Stato-giudice per violazione del diritto eurounitario (22).

(17) Per una lettura critica della sentenza della Corte dei diritti dell'uomo citata nel testo v. Ruggeri, *Rinvio pregiudiziale mancato e (im)possibile violazione della CEDU (a margine del caso Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio)*, in <http://www.diritticomparati.it/2011/11/rinvio-pregiudiziale-mancato-e-impossibile-violazione-della-cedu-a-margine-del-caso-ullens-de-schoot.html#sthash.bQImZpnK.dpuf>. V., altresì, Collella, *Il mancato adempimento da parte del giudice nazionale di ultima istanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia ex art. 267 TFUE può dar luogo a una violazione dell'art. 6 § 1 Cedu*, in www.penalecontemporaneo.it/area/3-/23-/-/916il_mancato_adempimento_da_parte_del_giudice_nazionale_di_ultima_istanza_dell_obbligo_di_rinvio_pregiudiziale_alla_corte_di_justizia_ex_art_267_tfue_pu_dar_luogo_a_una_violazione_dell_art_6_1_cedu/

(18) v. Corte cost. n.75/2012, per cui «l'obbligo di operare il rinvio, a meno che non si tratti di una interpretazione consolidata o di una norma comunitaria che non lascia adito a dubbi interpretativi (Corte di giustizia, 6 ottobre 1982, n. C-283/81, s.r.l. *Cilfit*, ed altri c. il Ministero della sanità)». In precedenza Corte cost. n.28/2010 aveva affermato che il rinvio pregiudiziale «non è necessario quando il significato della norma comunitaria sia evidente, anche per essere stato chiarito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, e si impone soltanto quando occorra risolvere un dubbio interpretativo».

(19) È ben vero che tale ultima notazione intende cogliere il rapporto che lega la Corte costituzionale al giudice di Lussemburgo secondo la trama disegnata dall'art.267 TFUE, dovendo-

si piuttosto discorrere di "giudice di unica istanza" ove si volga la lente sul ruolo svolto dalla Corte nell'ambito del sindacato di costituzionalità.

(20) Sull'ordinanza n.207/2013 della Corte costituzionale che ha per la prima volta attivato il meccanismo del rinvio pregiudiziale nell'ambito di un giudizio incidentale di costituzionalità v. Adinolfi, *Una «rivoluzione silenziosa»: il primo rinvio pregiudiziale della corte costituzionale italiana in un procedimento incidentale di legittimità costituzionale*, in *Riv.dir.inter.*, 2013,4,1249 e Guastaferrò, *La Corte costituzionale ed il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: riflessioni sull'ordinanza n. 207 del 2013*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 4.

(21) V., infatti, il punto 9.10.4 dell'ordinanza di rinvio:«... Non è invece chiaro quale è l'ambito del potere del giudice nazionale di escludere la rilevanza, se per valutare la rilevanza occorra comunque stabilire se il diritto comunitario è o no applicabile al caso concreto, né quali sono le conseguenze giuridiche, anche in termini di responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario, se il giudice a quo esclude la rilevanza della questione di interpretazione del diritto comunitario, errando nel valutare se il diritto comunitario è o meno applicabile al caso concreto.»

(22) Questione sulla quale, v., volendo, Conti, *Dove va la responsabilità dello Stato-Giudice dopo la Corte di giustizia?*, in nota a Corte giust. 24 novembre 2011, n. C-379/10 *Commissione europea c. Repubblica italiana* in questa *Rivista*, 2012, 3, 196 ss.