

L'efficacia delle sentenze della Corte di giustizia: “autorità” *versus* “immutabilità”*

Andrea Biondi**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il valore delle sentenze pregiudiziali. – 3. *Segue*: l'efficacia endoprocessuale. – 4. *Segue*: l'efficacia extraprocessuale. – 5. Il ruolo del giudice nazionale: le eccezioni all'obbligo di rinvio. – 6. *Segue*: i “suggerimenti” alla Corte nella domanda pregiudiziale. – 7. Il bilanciamento tra efficacia *erga omnes* e autonomia procedurale. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

In un celebre articolo pubblicato nella *Revue trimestrielle de droit européen* del 1974¹, Alberto Trabucchi aveva identificato nell'attuale art. 267 TFUE, relativo al rinvio pregiudiziale, il principale (e irrinunciabile) strumento di dialogo tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali, il cui corretto funzionamento veniva garantito dal riconoscimento dell'efficacia *erga omnes* delle sentenze pronunciate in tale contesto. Tuttavia, un simile effetto non doveva essere considerato come privativo di ogni discrezionalità per il giudice nazionale, al quale doveva rimanere la facoltà di sollevare un ulteriore rinvio laddove ritenuto necessario. E Trabucchi ammoniva proprio sull'importanza di distinguere, da un lato, la necessità di assicurare “autorità” alla

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

** Avvocato generale alla Corte di giustizia e Professore di diritto dell'Unione europea al King's College London. Le opinioni espresse nell'articolo sono esclusivamente personali e non sono necessariamente condivise dall'istituzione per cui lavoro, la Corte di giustizia dell'Unione europea. Il presente scritto è stato presentato in occasione del convegno sul tema «Lo spazio giuridico europeo nel dialogo tra le Corti», tenutosi presso l'Università degli Studi di Palermo in data 11 aprile 2025.

¹ A. TRABUCCHI, *L'effet “erga omnes” des décisions préjudicielles rendues par la Cour de justice des Communautés européennes*, in *RTDE*, n. 56, 1974. Più in generale, per un'analisi recente, si veda G. MARTINICO, *Retracing Old (Scholarly) Paths. The Erga Omnes Effects of the Interpretative Preliminary Rulings*, in *EJLS*, vol. 15, n. 3 (CJEU Special), 2023, p. 37 ss.; A. CORRERA, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, Napoli, 2023, p. 129 ss.

giurisprudenza della Corte di giustizia e, dall'altro, di evitare una pericolosa "immutabilità" della stessa. In altre parole, un bilanciamento tra *coerenza* e *flessibilità*, non sempre facile da realizzare.

Nell'ordinamento italiano, l'efficacia delle sentenze pregiudiziali è stata pienamente riconosciuta a partire dagli anni '80. Nel corso di quel decennio, infatti, la Corte costituzionale ha stabilito, in primo luogo, che «[L'immediata applicabilità] vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi [dell'Unione] mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti [...] dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia»². In secondo luogo, ha riconosciuto «l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme [dell'Unione]»³.

Analogamente, la Corte di Cassazione ha affermato, da ultimo, che «L'interpretazione del diritto [dell'Unione] adottata dalla Corte di giustizia ha efficacia "ultra partes", sicché alle sentenze dalla stessa rese, sia pregiudiziali che emesse in sede di verifica della validità di una disposizione, va attribuito il valore di ulteriore fonte del diritto [dell'Unione], non nel senso che esse creino "ex novo" norme [dell'Unione], bensì in quanto ne indicano il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia "erga omnes" nell'ambito [dell'UE]»⁴.

Dal momento, quindi, che il rinvio pregiudiziale assume fondamentale importanza per l'ordinamento giuridico nazionale, alcune riflessioni sui suoi elementi essenziali ritengo che non possano che giovare il lettore. E ciò ancora di più in un momento in cui le recenti ordinanze di rimessione della Corte costituzionale – che, sottolineando il "tono costituzionale" delle questioni poste alla sua attenzione, interrogano la Corte di giustizia su valori fondanti del processo di integrazione europea, come il principio di solidarietà⁵ – hanno riaperto i riflettori sulla centralità di uno strumento di dialogo come quello del rinvio pregiudiziale.

² Corte cost., sent. 23 aprile 1985, n. 113, punto 5.

³ Corte cost., sent. 11 luglio 1989, n. 389, punto 4

⁴ Cass. ord. 20 ottobre 2021, n. 29258, punto 34.

⁵ Si veda, al riguardo, Corte cost. ord. 20 febbraio 2025, n. 21. Per una più ampia trattazione del concetto di "tono costituzionale", v. P. DE PASQUALE, *Il primato del diritto dell'Unione europea tra giudice comune e Corte costituzionale*, in *questa Rivista*, n. 2, 2025, e la dottrina ivi citata.

2. Il valore delle sentenze pregiudiziali

Mi piacerebbe discutere di tale argomento cominciando da alcuni principi consolidati. Il valore dell'interpretazione resa in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia è sempre stato abbastanza chiaro. Già a partire dalle sentenze degli anni '70 o successivamente⁶, la Corte ha stabilito che una sentenza emessa in via pregiudiziale vincola il giudice nazionale quanto all'interpretazione o alla validità delle norme e degli atti dell'Unione cui essa si riferisce.

La natura vincolante dell'interpretazione per il giudice nazionale deriva *automaticamente* dalla *ratio* stessa sottesa all'art. 267 TFUE, seppur presentando finalità diverse.

Nel caso di ricorso pregiudiziale *per interpretazione*, la finalità è di assicurare l'effettività e l'uniformità nell'applicazione del diritto dell'Unione. Come riconosciuto dalla Corte, «L'art. [267 TFUE] è essenziale per la salvaguardia [del diritto dell'Unione] ed ha lo scopo di garantire in ogni caso a questo diritto la stessa efficacia in tutti gli Stati [dell'Unione]. Detto articolo mira anzitutto ad evitare divergenze nell'interpretazione del diritto [dell'Unione] che i tribunali nazionali devono applicare, ma anche a garantire tale applicazione, offrendo al giudice nazionale il mezzo per sormontare le difficoltà che possono insorgere dall'imperativo di conferire al diritto [dell'UE] piena efficacia nell'ambito degli ordinamenti giuridici degli Stati membri»⁷. Qualora, sulla base dell'interpretazione offerta dalla Corte, dovesse risultare l'incompatibilità della normativa nazionale con il diritto dell'Unione, «è compito delle autorità dello Stato membro interessato [ai sensi del principio di leale collaborazione] adottare i provvedimenti generali o particolari idonei a garantire il rispetto del diritto [dell'Unione] sul loro territorio»⁸. In particolare, sui giudici nazionali grava l'obbligo di disapplicare la normativa interna incompatibile⁹, mentre le autorità legislative degli Stati membri sono tenute ad abrogare o modificare la medesima normativa, così da eliminare «una situazione di fatto ambigua, in quanto mantiene [...] uno stato di incertezza circa le possibilità [...] di fare appello al diritto [dell'Unione]»¹⁰.

⁶ Corte giust. 3 febbraio 1977, 52/76, *Benedetti/Munari*; 13 maggio 1981, 66/80, *International Chemical Corporation*.

⁷ Corte giust. 16 gennaio 1974, 166/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf*, punto 2.

⁸ Corte giust. 21 giugno 2007, C-231/06 e C-233/06, *Jonkman*, punti 37 e 38.

⁹ Corte giust. 9 marzo 1978, 106/77, *Simmenthal*, punto 21.

¹⁰ Corte giust. 24 marzo 1988, 104/86, *Commissione/Italia*, punto 12.

Nel caso, invece, di ricorso pregiudiziale *di validità*, subentra la finalità ulteriore di garantire la certezza del diritto. Come enunciato, infatti, nella causa *International Chemical Corporation*, la sentenza con cui la Corte accerta l'invalidità di un atto di un'istituzione, benché sia rivolta direttamente solo al giudice del rinvio, «costituisce per qualsiasi altro giudice un motivo sufficiente per considerare tale atto non valido ai fini di una decisione ch'esso debba emettere»¹¹. Inoltre, analogamente alla facoltà attribuita dall'art. 264, par. 2, TFUE in occasione di una sentenza di annullamento, la Corte detiene il potere discrezionale di stabilire quali effetti, tra quelli prodotti dall'atto giudicato invalido, debbano considerarsi definitivi, nella misura in cui ciò sia necessario alla luce di «esigenze imperative connesse alla certezza del diritto»¹². Per quanto riguarda, invece, l'ipotesi in cui venga accertata la validità di un atto delle istituzioni dell'Unione, ritengo opportuno rammentare come la Corte – senza in alcun modo inficiare la facoltà generalmente riconosciuta al giudice nazionale di interrogarla sull'interpretazione di precedenti pronunce (cfr. *infra*) – possa ritenere irrilevante esprimersi su un successivo rinvio pregiudiziale vertente sulla medesima questione¹³.

In entrambi i casi, sia nel ricorso pregiudiziale per interpretazione che in quello per validità, l'art. 267 TFUE impone al giudice del rinvio di dare *piena attuazione* al diritto dell'Unione come elaborato dalla giurisprudenza della Corte¹⁴.

3. Segue: l'efficacia endoprocessuale

Fatta questa premessa generale, tradizionalmente si distingue tra efficacia che si manifesta in maniera *endoprocessuale*, ossia nei confronti del giudice di rinvio, e in maniera *extraprocessuale*, nei confronti degli altri organi giudiziari¹⁵.

Con riferimento alla prima ipotesi, relativa all'efficacia *inter partes*, il giudice del rinvio è vincolato a seguire l'interpretazione delle norme dell'Unione proposta dalla Corte per il proprio caso. Per usare il linguaggio di

¹¹ *International Chemical Corporation*, sopra citata, punto 13.

¹² Corte giust. 9 novembre 2010, C-92/09 e C-93/09, *Volker und Markus Schecke*, punto 93.

¹³ Corte giust. 22 dicembre 2010, C-120/08, *Bavaria*, punti 32-34.

¹⁴ Corte giust. 5 luglio 2016, C-614/14, *Ognyanov*, punto 28.

¹⁵ Si veda, al riguardo, R. CONTI, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Dalla pratica alla teoria*, in *Questione Giustizia*, 7 maggio 2013; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, IV ed., Napoli, 2023, p. 491 ss.

quest'ultima, la sentenza con la quale la Corte si pronunzia in via pregiudiziale «vincola il giudice nazionale, per quanto concerne l'interpretazione o la validità degli atti delle istituzioni dell'Unione di cui trattasi, ai fini della soluzione della lite principale»¹⁶.

A mio avviso, una simile interpretazione deve essere intesa nel senso che l'efficacia *inter partes* si estende pienamente a tutti i successivi gradi di giudizio nell'ambito dello stesso procedimento principale. Pertanto, qualora i chiarimenti della Corte siano richiesti, ad esempio, da un giudice di primo grado, anche un giudice d'appello o un giudice di ultimo grado, aditi successivamente per la stessa causa, sono vincolati ai chiarimenti forniti dalla Corte nel caso di specie. Per quanto ovvio, si tratta di un principio pure ribadito, di fatto, nella sentenza *Hochtief Solutions*¹⁷. In particolare, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 1), lettera a), del codice di procedura civile ungherese, «Una domanda di riesame può essere presentata a seguito di sentenza definitiva qualora la parte presenti elementi di fatto o di prova [...] di cui il giudice non ha tenuto conto nel corso del procedimento precedente [...]». In tale contesto, una domanda di riesame, proposta sulla base di una sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia che non aveva potuto essere presa in considerazione nel corso del procedimento principale poiché intervenuta tardivamente, era stata rigettata in quanto la suddetta sentenza pregiudiziale non poteva essere considerata, secondo il tribunale nazionale del riesame, come “elemento di fatto o di prova” nuovo ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 1, lettera a), del codice di procedura ungherese. Chiamata a pronunciarsi nell'ambito di un'azione di risarcimento avanzata dal ricorrente nel procedimento principale per il danno che il tribunale del riesame, così statuendo, gli avrebbe causato nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali, la Corte ha ricordato al giudice del rinvio che «una violazione del diritto dell'Unione è sufficientemente qualificata allorché è intervenuta ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in materia»¹⁸.

Rimane aperta, in merito all'efficacia della sentenza pregiudiziale per il giudice del rinvio, la questione relativa a cosa si intenda per *piena attuazione*. E ciò soprattutto quando, nel dispositivo della sentenza, la Corte, fornendo indicazioni non sempre così precise, rimette esplicitamente al giudice del

¹⁶ V., tra le altre, Corte giust. 5 ottobre 2010, C-173/09, *Elchinov*, punto 29; 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler*, punto 16.

¹⁷ Corte giust. 29 luglio 2019, C-620/17, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, con nota di L. COUTRON, *Autorité de chose jugée d'une décision juridictionnelle nationale et autorité d'un arrêt préjudiciel de la Cour de justice : une symétrie gênante*, in *RTDE*, n. 2, 2020, p. 291 ss.

¹⁸ *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, sopra citata, punto 43.

rinvio il compito di verificare taluni elementi per determinare la compatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione.

Naturalmente, qualora la risposta fornita in via pregiudiziale si rivelasse non chiara, nulla impedisce allo stesso giudice del rinvio di interrogare nuovamente la Corte nell'ambito del medesimo procedimento, in virtù del principio di cooperazione sancito all'art. 104, par. 2, del Regolamento di procedura della Corte¹⁹.

4. Segue: *l'efficacia extraprocessuale*

Più delicata, anche se in teoria non controversa, è la questione dell'efficacia *extraprocessuale*, ovvero il fatto che la decisione resa in sede di rinvio pregiudiziale dispiega i propri effetti anche rispetto a qualsiasi altro caso che debba essere risolto in applicazione della medesima disposizione di diritto dell'Unione interpretata dalla Corte.

Anche in tale circostanza, l'effetto *erga omnes* si lega alla necessità di assicurare *autorità e coerenza* all'intero sistema "costituzionale" dell'Unione. Non è un caso, infatti, che l'efficacia *erga omnes* venga menzionata, nella giurisprudenza della Corte, in relazione a *tutti* gli elementi del principio di autonomia del diritto dell'Unione.

Così, ad esempio, nella sentenza *Euro Box Promotion*, la Corte ha chiarito che «il procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE permette [...] di garantire la *coerenza*, la *piena efficacia* e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati»²⁰. Nella stessa occasione, la Corte ha altresì puntualizzato che «nell'esercizio di tale competenza, spetta in ultima istanza alla Corte precisare la portata del *principio del primato* del diritto dell'Unione alla luce delle disposizioni pertinenti di tale diritto, poiché tale portata non può dipendere dall'interpretazione di disposizioni del diritto nazionale né dall'interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione adottata da un giudice nazionale che non corrisponda a quella della Corte»²¹.

E ancora, la garanzia dell'efficacia *erga omnes* delle pronunce *ex art. 267* TFUE si rivela necessaria anche al fine di assicurare il rispetto di altri elementi

¹⁹ Si tratta, a dire il vero, di una soluzione riconosciuta dalla Corte fin dagli ultimi anni '60 (v. Corte giust. 24 giugno 1969, 29/68, *Milch-, Fett- und Eierkontor/Hauptzollamt Saarbrücken*, punto 3).

²⁰ Corte giust. 21 dicembre 2021, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion*, punto 254 (enfasi aggiunta).

²¹ *Ibidem* (enfasi aggiunta).

su cui si fonda il concetto di autonomia del diritto dell'Unione. Così, nella causa *RS* (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)²², la Corte ha riaffermato come l'art. 267 TFUE, proprio perché permette di attribuire al diritto dell'Unione la stessa efficacia in tutti gli Stati membri e di prevenire divergenze interpretative, si ponga da *garante* del rispetto di altri principi "costituzionali", quali l'art. 19, par. 1, comma 2, TUE nonché l'art. 47 della Carta.

5. *Il ruolo del giudice nazionale: le eccezioni all'obbligo di rinvio*

Sulla base della ricostruzione che precede, non si può non notare come, tra *autorità e immutabilità* della giurisprudenza della Corte, il piatto della bilancia penda a favore della prima.

Tuttavia, come ricordato sopra, il giudice nazionale può sempre e comunque sollevare ulteriori domande pregiudiziali per ottenere chiarimenti circa l'interpretazione di precedenti pronunce della Corte²³. Inoltre, se l'espressione *juges du droit commun de l'UE* ha un senso, credo che si debba riconoscere, in capo al giudice nazionale, il potere di interpretare una sentenza pregiudiziale e ritenerla "non vincolante" qualora, per esempio, il caso sottoposto alla sua attenzione sia distinto da quello oggetto della sentenza pregiudiziale.

D'altronde, la stessa Corte, nella sua giurisprudenza, ha sottolineato che l'attività ermeneutica delle norme rientra nell'essenza vera e propria dell'attività giurisdizionale²⁴. Qualunque sia il settore considerato, il giudice nazionale deve sempre essere posto nelle condizioni di poter svolgere il proprio compito, ovvero interpretare le norme giuridiche pertinenti, siano esse nazionali e/o dell'Unione.

Ciò premesso, la Corte non solo ha riconosciuto al giudice nazionale il potere di interpretare le sue sentenze, ma anche di interpretarle avvalendosi addirittura delle interpretazioni fornite da altri giudici nazionali. Sul punto, occorre fare un passo indietro e svolgere una riflessione più approfondita sulla sentenza *Cilfit*²⁵. Quest'ultima pronuncia, sull'interpretazione del dovere di rinvio avverso le decisioni contro le quali non via sia ulteriore possibilità di impugnazione, viene solitamente posta sul piano dell'*autorità*, ovvero in

²² Corte giust. 22 febbraio 2022, C-430/21, *RS* (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

²³ Si vedano, per esempio, Corte giust. 22 dicembre 2022, C-237/21, *Generalstaatsanwaltschaft München*; 16 dicembre 2010, C-430/09, *Euro Tyre Holding*.

²⁴ V. Corte giust. 30 settembre 2003, C-224/01, *Köbler*.

²⁵ Corte giust. 6 ottobre 1982, 283/81, *Cilfit*.

termini di obbligo gravante sul giudice nazionale. In tale occasione, infatti, la Corte ha chiarito quali sono le condizioni in presenza delle quali i giudici nazionali possono sottrarsi al dovere di rinvio e sembrerebbe, pertanto, trattarsi di una sentenza che riguarda esclusivamente la cosiddetta fase "ascendente" del rinvio pregiudiziale, vale a dire il momento in cui il giudice nazionale sottopone i propri quesiti all'attenzione della Corte. In realtà, da alcune recenti pronunce emerge chiaramente come la giurisprudenza *Cilfit* riguardi direttamente anche la fase "discendente", ovvero il momento in cui la sentenza pregiudiziale della Corte viene applicata da parte del giudice del rinvio. Come puntualizzato dalla Corte nella sentenza *Consorzio Italian Management*²⁶, qualora dall'analisi di orientamenti giurisprudenziali dello stesso Stato o di altri Stati membri non emerga nessun problema interpretativo, non sussiste alcun obbligo di rinvio per il giudice nazionale, al quale viene quindi riconosciuta piena fiducia nell'attività interpretativa del diritto dell'Unione. In altre parole, al giudice nazionale è richiesto lo sforzo di capire che «il diritto dell'Unione si applica in Stati membri con diverse tradizioni giuridiche e [...] ha una dimensione comune che la Corte è in grado di valorizzare»²⁷.

6. Segue: i "suggerimenti" alla Corte nella domanda pregiudiziale

Sempre con riferimento alla questione del bilanciamento tra *immutabilità* e *flessibilità*, può accadere che il giudice nazionale si trovi in disaccordo con la Corte. In tal caso, la strada da intraprendere è quella di chiedere alla Corte stessa, attraverso un nuovo ricorso, di riconsiderare l'interpretazione fornita in una determinata pronuncia. Ed è proprio la Corte che incoraggia questo "dialogo critico", come dimostra il fatto che, con le proprie Raccomandazioni rivolte ai giudici nazionali, la Corte ha chiarito che, nel redigere una domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice del rinvio può esprimere il proprio parere su come ritiene che il diritto dell'Unione debba essere interpretato e su come debba essere risolto, di conseguenza, il caso pendente di fronte ad esso²⁸. Naturalmente, la facoltà del giudice nazionale di "suggerire" una possibile soluzione risponde al dovere di fornire alla Corte tutte le informazioni necessarie affinché quest'ultima possa offrire indicazioni utili per la risoluzione

²⁶ Corte giust. 6 ottobre 2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management*.

²⁷ F. SPITALERI, *Facoltà e obbligo di rinvio pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, II ed., Torino, 2024, p. 127 ss.

²⁸ Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale, della Corte di giustizia dell'Unione europea, 8 novembre 2019, 2019/C 380/01, punto 18.

del procedimento principale. Esprimendo il proprio punto di vista, infatti, i giudici nazionali permettono alla Corte di beneficiare di una maggiore comprensione delle circostanze del caso concreto nonché del contesto giuridico nazionale. Allo stesso tempo, si tratta anche di un modo per aiutare la Corte a riflettere su potenziali difficoltà o perplessità interpretative attinenti a una determinata sentenza o giurisprudenza²⁹. In alcuni casi, come per esempio nella *saga Taricco*³⁰, la Corte ha accolto tali suggerimenti da parte del giudice del rinvio. In altri, invece, l'invito è stato accolto con delle sfumature. A tal proposito, mi pare innegabile che la giurisprudenza della Corte in materia di giochi d'azzardo sia, per i giudici nazionali, particolarmente ardua da applicare. Ne sono la prova le ripetute e praticamente identiche richieste di chiarimento sollevate dalle giurisdizioni italiane e tedesche in merito alla questione della proporzionalità di misure nazionali che violavano la libera circolazione dei servizi³¹, per non parlare dei giudici nazionali che mettono in dubbio la compatibilità della legislazione di altri Stati membri in tale area³².

D'altronde, i casi di *explicit overruling* non sono così numerosi e la Corte preferisce, invece, affidarsi maggiormente a tecniche di *implicit overruling*, vale a dire sentenze che, più che revocare gli effetti di una specifica pronuncia, tendono a "spiegare e chiarire" i propri precedenti, offrendo al tempo stesso una nuova interpretazione³³. Si tratta, a mio avviso, di un processo fisiologico. La giurisprudenza, infatti, si evolve con il tempo, con la trasformazione dell'ordine "costituzionale", con l'attribuzione di nuove competenze e via dicendo. Un esempio calzante, al riguardo, è proprio l'applicazione dell'art. 267 TFUE. Nella causa *Banco Santander*, la Corte ha ritenuto che i tribunali tributari specializzati in Spagna non soddisfacessero i requisiti di indipendenza previsti dall'articolo in questione, nonostante nella precedente sentenza *Gabalfrisa*³⁴, esattamente in merito agli stessi tribunali, la Corte avesse statuito il contrario³⁵. La ragione di un cambio di rotta, come osservato dalla Corte

²⁹ Si veda, al riguardo, S. A. NYIKOS, *Strategic Interaction among Courts within the Preliminary Reference Process – Stage 1: National court preemptive opinions*, in *European Journal of Political Research*, vol. 45, n. 4, 2016, p. 527 ss.

³⁰ Corte giust. 8 settembre 2015, C-105/14, *Taricco*; 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S. e M.B.*

³¹ Corte giust. 8 settembre 2010, C-406/09, *Winner Wetten*; 28 gennaio 2016, C-336/14, *Ince*; 28 gennaio 2016, C-375/14, *Laezza*; 8 settembre 2016, C-225/15, *Politanò*.

³² Causa C-440/23, *European Lotto and Betting and Deutsche Lotto- und Sportwetten*, attualmente pendente.

³³ Si veda, al riguardo, D. SARMIENTO, *The 'Overruling Technique' at the Court of Justice of the European Union*, in *EJLS*, vol. 15, n. 3 (CJEU Special), 2023, p. 107 ss.

³⁴ Corte giust. 21 marzo 2000, C-110/98 e C-147/98, *Gabalfrisa*, punto 39.

³⁵ Corte giust. 21 gennaio 2020, C-274/14, *Banco de Santander*, punti 51-77.

medesima, risiede nella necessità di incorporare e tenere conto della propria evoluzione giurisprudenziale in un altro campo, ovvero la protezione dello Stato di diritto e dell'indipendenza giudiziaria nell'ambito dell'art. 19 TUE.

7. *Il bilanciamento tra efficacia erga omnes e autonomia procedurale*

L'efficacia *erga omnes*, che comporta l'obbligo per i giudici nazionali di dare piena attuazione alla giurisprudenza della Corte nei casi concreti, necessita infine di essere coordinata con una caratteristica essenziale del diritto dell'Unione: il principio di autonomia procedurale. Il sistema di *enforcement* delineato dai Trattati, infatti, è di tipo decentralizzato, come chiarito dalla stessa Corte: «In mancanza di una specifica disciplina [dell'Unione], è l'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro che designa il giudice competente e stabilisce [tutte] le modalità procedurali delle azioni giudiziali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme [dell'Unione] aventi efficacia diretta»³⁶.

Nell'affidarsi, pertanto, ai giudici nazionali per la corretta applicazione del diritto dell'Unione, la Corte ha individuato due limiti ben precisi. In primo luogo, le norme che disciplinano i ricorsi basati sul diritto dell'Unione non possono prevedere condizioni meno favorevoli di quelle relative a ricorsi analoghi di natura interna ("principio di equivalenza"). In secondo luogo, tali norme non devono rendere impossibile o eccessivamente difficile nella pratica l'esercizio dei diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione ("principio di effettività").

Si tratta, in definitiva, di un modello *cooperativo* (e non conflittuale)³⁷ in cui l'autonomia che l'Unione riconosce ai sistemi nazionali riflette un certo grado di *flessibilità*. Come chiarito dalla Corte in un passaggio ormai famoso, «ciascun caso in cui si pone la questione se una norma processuale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto comunitario dev'essere esaminato tenendo conto del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità dello stesso, dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali. Sotto tale profilo si devono considerare, se necessario, i principi che sono alla base del sistema

³⁶ Corte giust. 16 dicembre 1976, 33/76, *Rewe*, punto 5.

³⁷ Si veda, al riguardo, P. HAAPANIEMI, *Procedural Autonomy: A Misnomer?*, in L. ERVO, M. GRÄNS, A. JOKELA (eds.), *The Europeanization of Procedural Law*, Groningen, 2009, p. 87 ss.

giurisdizionale nazionale, quali la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento»³⁸.

La *flessibilità* che caratterizza questo modello *cooperativo* appare evidente anche alla luce, in primo luogo, della giurisprudenza *International Chemical Corporation*, con cui la Corte, in presenza di «questioni relative ai motivi, alla portata ed eventualmente alle conseguenze dell'invalidità precedentemente accertata», ha riconosciuto al giudice nazionale la facoltà di riproporre una questione già risolta³⁹. In secondo luogo, la flessibilità emerge dalla sentenza *BK e ZhP*, laddove la Corte ha attribuito al giudice del rinvio il potere di proseguire il procedimento principale per compiere tutti quegli atti processuali estranei alle questioni pregiudiziali sollevate, che non sono tali, cioè, da impedire al giudice nazionale di conformarsi all'ordinanza o alla sentenza pregiudiziale della Corte⁴⁰.

Tuttavia, non mancano esempi che testimoniano una tendenza generale in cui, attraverso un'applicazione rigorosa dell'art. 47 della Carta, l'interpretazione e l'applicazione del diritto dell'Unione tende a centralizzarsi nelle mani della Corte, ridimensionando il principio di autonomia procedurale. Mi riferisco, in particolare, alla discrezionalità che possiede il giudice nazionale in merito alla scelta di applicare o meno la sentenza della Corte in un caso analogo. Su tale argomento, la giurisprudenza della Corte si è gradualmente posta in termini piuttosto rigidi. Ad esempio, volendo rimanere in Italia, la Corte ha stabilito, nella sentenza *Puligienica*, che l'interpretazione di una norma della direttiva 89/665/CEE data nella sentenza *Fastweb*⁴¹ su domanda del TAR Piemonte dovesse rilevare parimenti per il TAR Sicilia, impegnato a risolvere il caso *Puligienica*, nonostante non vi fosse una perfetta coincidenza delle fattispecie materiali, almeno sul piano formale⁴². In casi di questo genere, l'accertamento del grado di analogia tra due fattispecie viene effettuato direttamente dalla Corte, per quanto su domanda del giudice nazionale⁴³.

Ad ogni modo, premesso un contesto di *cooperazione* e *flessibilità* ispirato al rispetto dell'autonomia procedurale degli Stati membri, ritengo opportuno ricordare altresì la costante giurisprudenza secondo cui la mancata osservanza

³⁸ Corte giust. 14 dicembre 1995, C-430/93 e C-431/93, *Van Schijndel*, punto 19.

³⁹ *International Chemical Corporation*, sopra citata, punto 14.

⁴⁰ Corte giust. 17 maggio 2023, C-176/22, *BK e ZhP* (Suspension partielle de la procédure au principal), punto 28.

⁴¹ Corte giust. 4 luglio 2013, C-100/12, *Fastweb*.

⁴² Corte giust. 5 aprile 2016, C-689/13, *Puligienica*, punti 28 e 29.

⁴³ Si veda, al riguardo, E. CIMIOTTA, *Ancora sulla portata e gli effetti dell'art. 267 TFUE. In margine al caso Puligienica*, in *EP*, vol. 1, n. 2, 2016, p. 611 ss.

dei precedenti della Corte integra una violazione automaticamente grave e può dunque condurre a un'azione di risarcimento⁴⁴. In particolare, la Corte ha confermato, in *Köbler*⁴⁵, il principio secondo il quale gli Stati membri sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli anche quando tali danni sono causati da decisioni dei giudici nazionali che violano il diritto dell'Unione. Più precisamente, la Corte ha ribadito le sue conclusioni in *Brasserie du pêcheur e Factortame*⁴⁶ e, con il supporto della giurisprudenza sulla responsabilità delle giurisdizioni degli Stati membri nel contesto del diritto internazionale e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁴⁷, ha sottolineato al contempo il ruolo decisivo svolto dai giudici nazionali nella tutela dei diritti individuali riconosciuti dall'Unione. Secondo la Corte, «la piena efficacia [delle norme del diritto dell'Unione] verrebbe rimessa in discussione e la tutela dei diritti che esse riconoscono sarebbe affievolita se fosse escluso che i singoli possano, a talune condizioni, ottenere un risarcimento allorché i loro diritti sono lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile a una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado di uno Stato membro»⁴⁸.

In sostanza, quindi, il rispetto della "competenza" nazionale in termini procedurali non può giustificare eccessivi ostacoli all'effettività del diritto dell'Unione, come chiarito dalla Corte, per esempio, con riferimento al principio dell'autorità di cosa giudicata⁴⁹.

8. Conclusioni

Alla luce di quanto discusso finora, emerge chiaramente come il dialogo tra la Corte e i giudici nazionali non possa, inevitabilmente, essere sempre semplice. Ciò nonostante, affinché possa comunque costituire un dialogo fruttuoso, è importante, dal mio punto di vista, che entrambe le parti si impegnino per garantire un elevato grado di chiarezza. Per quanto riguarda, in particolare, la Corte di giustizia, spetta a quest'ultima il dovere di fornire al giudice del rinvio tutti gli elementi interpretativi che gli consentano di pronunciarsi per la definizione della causa di cui è investito, che continua a

⁴⁴ RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle), sopra citata.

⁴⁵ *Köbler*, sopra citata. V. anche Corte giust. 13 giugno 2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, punto 32; 28 luglio 2016, C-168/15, *Tomášová*, punto 25.

⁴⁶ Corte giust. 5 marzo 1996, C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*.

⁴⁷ *Köbler*, sopra citata, punti 32 e 49.

⁴⁸ *Köbler*, sopra citata, punto 34.

⁴⁹ V. Corte giust. 11 novembre 2015, C-505/14, *Klausner Holz Niedersachsen*, e 4 marzo 2020, C-34/19, *Telecom Italia SpA/Ministero dello Sviluppo Economico*.

rappresentare l'obiettivo principale: è l'unico modo affinché *coerenza* e *flessibilità* possano continuare ad andare di pari passo.

ABSTRACT (ita)

Il presente lavoro offre alcune riflessioni sul fondamentale ruolo che il rinvio pregiudiziale assume per l'ordinamento interno e la sua conformità con il diritto dell'Unione. Dal contributo emerge come il dialogo tra la Corte e i giudici comuni non possa, inevitabilmente, essere sempre semplice. Ciononostante, l'esistenza di un dialogo fruttuoso tra i due livelli resta l'unico modo per garantire coerenza e flessibilità nell'applicazione del diritto dell'UE all'interno degli ordinamenti nazionali.

ABSTRACT (eng)

The paper offers some reflections on the fundamental role that the preliminary ruling procedure plays for the national legal order and its alignment with EU law. It highlights how the dialogue between the CJEU and national courts cannot, inevitably, always be straightforward. Nevertheless, the existence of a fruitful dialogue between them remains the only way to ensure both consistency and flexibility in the application of EU law within the MS legal systems.