

CONSIDERAZIONI IN TEMA DI “ATTUAZIONE” (?), EFFICACIA ED EFFETTIVITÀ DELLE SENTENZE PREGIUDIZIALI INTERPRETATIVE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL’UNIONE EUROPEA*

*Considérations à propos de la « mise en œuvre » (?), les effets et l’effectivité
des arrêts préjudiciels en interprétation de la Cour de justice de l’Union européenne*

*Considerations on the “implementation” (?), the effects and the effectiveness of the
CJEU’s preliminary rulings on interpretation*

FILIPPO CROCI**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L’applicabilità, o meno, della nozione di “attuazione” alle sentenze pregiudiziali interpretative della Corte di giustizia dell’Unione europea: alcune considerazioni generali. – 3. Cenni sull’efficacia delle sentenze pregiudiziali interpretative. – 3.1. L’efficacia vincolante per la giurisdizione del rinvio. – 3.2. La (dibattuta) questione dell’efficacia “oltre” il caso oggetto del procedimento principale. – 3.3. Gli obblighi derivanti dalla sentenza pregiudiziale interpretativa che sancisca, in sostanza, il contrasto di una o più norme nazionali con il diritto UE. – 4. Cenni sull’effettività delle sentenze pregiudiziali interpretative e sulle conseguenze configurabili in caso di inosservanza di tali pronunce. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Benché il rinvio pregiudiziale di cui all’art. 267 TFUE sia oggetto di una vastissima elaborazione giurisprudenziale e di innumerevoli contributi dottrinali, tale meccanismo continua a fornire nuovi spunti di riflessione e di approfondimento¹. Se ciò è vero in linea generale, lo è forse in modo

* Il contributo è in corso di pubblicazione nel volume C. AMALFITANO, F. CROCI (a cura di), *L’attuazione dei provvedimenti giurisdizionali*, Torino, 2024, che raccoglie gli atti del 3° Convegno Annuale del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale dell’Università degli Studi di Milano, svoltosi il 23 novembre 2023.

** Ricercatore (RTD-B) di Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Milano.

¹ In tal senso cfr., per tutti, A. TIZZANO, *Presentazione*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, p. IX ss., a p. IX, il quale, dopo avere rilevato che la competenza pregiudiziale è «oggetto di una sterminata messe di studi e di analisi,

ancora più evidente in un momento, quale quello attuale, in cui viene realizzata una riforma che, prevedendo il trasferimento di parte della competenza pregiudiziale dalla Corte di giustizia al Tribunale dell'Unione europea, segna un passaggio senza precedenti nell'evoluzione dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea².

Anche in merito ai temi “classici” del rinvio pregiudiziale, il dibattito è più che mai vivo e fecondo. È il caso, ad esempio, delle numerose questioni – di carattere sia teorico-sistematico, sia pratico-applicativo – poste dalle sentenze pregiudiziali: dalla definizione della natura e della portata di tali pronunce all'individuazione della relativa sfera di efficacia

che ne hanno esplorato in profondità e in dettaglio tutti gli aspetti», osserva che le ragioni dell'attualità e dell'interesse per tale procedura sono state tenute sempre vive, alla luce dei nuovi problemi emersi in conseguenza della continua evoluzione della stessa.

² Tale riforma – sui cui effetti con riguardo alle questioni oggetto del presente contributo si tornerà brevemente *infra*, § 5 – comporta, con effetto dal 1° settembre 2024, il venir meno dell'accentramento della competenza pregiudiziale in capo alla sola Corte di giustizia, dando attuazione alla previsione di cui all'art. 256, par. 3, TFUE: è per questa ragione che, nel titolo del presente contributo, si fa riferimento alla Corte di giustizia dell'Unione europea, intesa quale istituzione comprensiva, come noto, della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione europea (cfr. art. 19 TUE). Per la stessa ragione, i riferimenti talvolta operati alla sola Corte di giustizia, nel prosieguo del contributo, sono da intendersi come generalmente applicabili, ormai, anche al Tribunale, nella sua nuova veste di istanza giurisdizionale competente a conoscere delle questioni pregiudiziali «in materie specifiche determinate dallo statuto» (art. 256, par. 3, cit.). Cfr. il regolamento (UE, Euratom) 2024/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che modifica il protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in *GUUE*, L del 12 agosto 2024 (nella quale sono altresì pubblicate, tra l'altro, le modifiche apportate ai regolamenti di procedura di Corte e Tribunale). In proposito cfr., *ex multis*, C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 501 ss.; N. FORSTER, *Vers un bouleversement de l'architecture juridictionnelle de l'Union européenne? Étude sur les implications du transfert partiel de la compétence préjudicielle au Tribunal de l'Union européenne*, in *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2022, p. 11 ss.; S. IGLESIAS SANCHEZ, *Preliminary Rulings before the General Court: Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?*, in *EU Law Live*, Weekend Edition, n. 125, 17 December 2022; D. PETRIĆ, *The Preliminary Ruling Procedure 2.0*, in *European Papers*, 2023, 1, p. 25 ss.; M. BOBEK, *Preliminary rulings before the General Court: what judicial architecture for the European Union?*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 1515 ss.; D. SARMIENTO, *Editorial Note: On the Road to a Constitutional Court of the European Union: The Court of Justice After the Transfer of the Preliminary Reference Jurisdiction to the General Court*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2023, p. VII ss.; A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, in *BlogDUE*, 11 gennaio 2023, reperibile online; J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all'alba della sua entrata in vigore*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale n. 1/2024, p. 1 ss.; L. GROSSIO, *La nuova architettura del rinvio pregiudiziale: brevi note alla riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Diritti Comparati*, 22 maggio 2024.

soggettiva, dalla determinazione delle conseguenze configurabili nell'ipotesi di violazione o non applicazione delle stesse all'impatto che esse sono suscettibili di avere sulla dinamica dei rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamenti nazionali³.

Nel presente contributo ci si propone di svolgere considerazioni in relazione ad alcuni profili delle questioni appena evocate, muovendo da una prospettiva per certi versi inusuale rispetto al tema oggetto di indagine: quella, cioè, dell'*attuazione* dei provvedimenti giurisdizionali, nel tentativo di valutare se tale nozione sia applicabile, o meno, alle *sentenze pregiudiziali interpretative*⁴. La scelta di prendere le mosse dal concetto di “attuazione” è dovuta al titolo del convegno milanese da cui traggono origine le riflessioni qui sviluppate, mentre la decisione di concentrare l'attenzione sulle sole sentenze pregiudiziali interpretative discende dalla necessità di delimitare

³ La bibliografia sulle questioni evocate è sterminata; per un inquadramento generale cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, G. 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.; A. TRABUCCHI, *L'effet «erga omnes» des décisions préjudicielles rendues par la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1974, p. 56 ss.; M. LAGRANGE, *L'action préjudicielle dans le droit interne des Etats membres et en droit communautaire*, *ivi*, p. 268 ss.; G. BEBR, *Preliminary Rulings of the Court of Justice: Their Authority and Temporal Effects*, in *Common Market Law Review*, 1981, p. 475 ss.; G. BERARDIS, *Gli effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1982, p. 245 ss.; A. 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.; F. JACOBS, *The Effect of Preliminary Rulings in the National Legal Order*, in M. ANDENAS (ed.), *Article 177 References to the European Court – Policy and Practice*, London, 1994, p. 29 ss.; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009; E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronuncia*, Torino, 2012; A. MAFFEO, *Gli effetti della sentenza pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, cit., p. 199 ss.; M. BROBERG, N. FENGER, *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, 3rd Ed., Oxford, 2021; J. PERTEK, *Le renvoi préjudiciel. Droit, liberté ou obligation de coopération des juridictions nationales avec la CJUE*, Bruxelles, 2021; E. CIMIOTTA, *L'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Torino, 2023; A. CORRERA, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, Napoli, 2023; K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK, *EU Procedural Law*, 2nd Ed., Oxford, 2023, spec. p. 264 ss.; G. MARTINICO, *Retracing Old (Scholarly) Paths. The Erga Omnes Effects of the Interpretative Preliminary Rulings*, in *European Journal of Legal Studies*, CJEU Special Issue, 2023, p. 37 ss.; F.G. NICOLA, C. FASONE, D. GALLO, *Comparing the Procedures and Practice of Judicial Dialogue in the US and the EU: Effects of US Unconstitutionality and EU's Preliminary Interpretative Rulings*, *ivi*, p. 147 ss.

⁴ Benché nell'esercizio della competenza pregiudiziale la Corte di giustizia (e, oggi, il Tribunale) possano rendere anche ordinanze, nel prosieguo si farà riferimento alle sentenze, tenuto conto della maggiore rilevanza di tali pronunce (anche) dalla prospettiva adottata nel presente contributo.

il tema affrontato, tenendo conto delle altre due relazioni presentate nella sessione del medesimo convegno dedicata al diritto dell'Unione europea⁵.

Ci si propone di vagliare la possibilità di applicare alle sentenze pregiudiziali interpretative il concetto di “attuazione” non già in un’ottica puramente nominalistica, bensì con l’obiettivo di utilizzare tale concetto quale punto di partenza per riflettere sulla portata, sull’efficacia e sull’effettività di tali pronunce.

Tenuto conto di questa premessa, nelle pagine seguenti, alle riflessioni dedicate alla configurabilità, o meno, di una “attuazione” delle sentenze pregiudiziali interpretative (§ 2) faranno seguito alcuni cenni sulla tematica, più generale e ben più ampiamente esplorata, dell’efficacia di tali sentenze (§ 3). Tale tematica sarà esaminata da diversi angoli visuali: quello della giurisdizione nazionale che ha operato il rinvio pregiudiziale (§ 3.1); quello degli altri soggetti chiamati ad applicare, “oltre” il caso oggetto del procedimento principale, la medesima disposizione già interpretata dalla Corte in una sentenza pregiudiziale (§ 3.2); nonché, infine, dall’angolo visuale degli Stati membri, segnatamente nei casi in cui la Corte, attraverso il c.d. uso alternativo del rinvio pregiudiziale, dichiara che il diritto dell’Unione europea “osta” ad una normativa nazionale quale quella rilevante nel caso di specie (§ 3.3). Ci si soffermerà sinteticamente, quindi, sul complesso tema dell’effettività delle sentenze pregiudiziali interpretative e sulla correlata questione delle conseguenze prospettabili in caso di inosservanza di tali pronunce (§ 4). Infine, si formuleranno brevi osservazioni conclusive (§ 5).

2. L’applicabilità, o meno, della nozione di “attuazione” alle sentenze pregiudiziali interpretative della Corte di giustizia dell’Unione europea: alcune considerazioni generali

In via preliminare, pare opportuno chiarire che l’analisi che segue, essendo svolta nella prospettiva del diritto dell’Unione europea, non si soffermerà sulle declinazioni del concetto di attuazione dei provvedimenti giurisdizionali tipiche dei diversi settori del diritto interno⁶. Come è stato

⁵ Per quanto riguarda gli effetti delle sentenze di annullamento e di quelle pregiudiziali di validità, v. N. LAZZERINI, *L’obbligo delle istituzioni dell’Unione di conformarsi alle pronunce di accertamento dell’illegittimità di propri atti*, in questa *Rivista*, 8 luglio 2024; con riferimento all’attuazione, o esecuzione, delle sentenze di infrazione della Corte di giustizia, v. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Infrazioni statali al diritto UE: l’esecuzione delle sentenze “comunitarie” di accertamento e quelle di condanna*, in questa *Rivista*, 20 agosto 2024.

⁶ In proposito, si rinvia ai vari contributi contenuti in C. AMALFITANO, F. CROCI (a cura di), *L’attuazione dei provvedimenti giurisdizionali*, cit., nei quali il tema è affrontato dalla prospettiva dell’ordinamento italiano.

osservato, infatti, le peculiarità e le specificità del meccanismo del rinvio pregiudiziale «rendono [...] poco proficuo qualsiasi raffronto condotto con le diverse soluzioni seguite negli ordinamenti nazionali»⁷.

Ciò posto, è possibile rilevare anzitutto che, nelle fonti del diritto primario dell’Unione europea, il termine “attuazione” (cui corrisponde, ad esempio, nella versione inglese dei trattati, il termine “*implementation*” e, in quella francese, l’espressione “*mise en œuvre*”) è utilizzato a più riprese e in diversi contesti. È particolarmente frequente, in primo luogo, il riferimento all’attuazione di fonti normative, quali ad esempio gli stessi trattati, gli accordi internazionali conclusi dall’Unione, gli atti adottati dalle istituzioni. Si rinvencono altresì numerosi richiami all’attuazione di «politiche», «azioni» e «programmi» dell’Unione, essendo finanche contemplata la nozione di «attuazione del mercato interno»⁸ nel suo insieme. La Carta dei diritti fondamentali dell’UE contiene, poi, la nota previsione di cui all’art. 51, par. 1, secondo cui le disposizioni della stessa Carta si applicano, oltre che ad istituzioni, organi e organismi dell’Unione, agli Stati membri «esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione»⁹.

Se si concentra l’attenzione sulle disposizioni dei trattati relative alla Corte di giustizia dell’Unione europea e alla tutela giurisdizionale, si nota, peraltro, che l’unico riferimento testuale all’“attuazione” riguarda non già provvedimenti giurisdizionali pronunciati dal giudice dell’Unione, bensì atti normativi, segnatamente le direttive. Tale riferimento è contenuto, in particolare, nella disposizione di cui all’art. 260, par. 3, TFUE, che – come noto – ha quale presupposto applicativo l’inadempimento, da parte di uno Stato membro, dell’«obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa».

⁷ Così A. ADINOLFI, *L’accertamento in via pregiudiziale della validità degli atti comunitari*, Milano, 1997, p. 290, che svolge tali considerazioni con particolare riguardo al tema dell’efficacia di precedente delle sentenze pregiudiziali di validità pronunciate dalla Corte di giustizia. Nello stesso senso, in relazione alle sentenze pregiudiziali interpretative, v. già la sentenza della Corte del 3 febbraio 1977, causa 52/76, *Benedetti c. Munari*, ECLI:EU:C:1977:16, nella quale – a fronte di una questione pregiudiziale diretta a chiarire se l’interpretazione fornita dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale vincoli il giudice di merito «alla stessa stregua di come esso è vincolato dal “punto di diritto” stabilito dalla corte di cassazione», in particolare nell’ordinamento italiano (*ivi*, punto 24) – è chiarito che, nell’ambito del procedimento di cui all’attuale art. 267 TFUE, la Corte di giustizia «non è competente ad interpretare il diritto interno ed a valutare i suoi effetti» e «non può, quindi, in tal sede, procedere a raffronti di alcun genere tra gli effetti dei provvedimenti dei giudici nazionali e quelli delle proprie pronunzie» (*ivi*, punto 25).

⁸ V. l’art. 175, primo comma, TFUE (nonché l’art. 18, n. 1, lett. b), del protocollo n. 5 sullo Statuto della Banca europea per gli investimenti).

⁹ Corsivo aggiunto. In argomento cfr., *ex multis*, N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018.

Più significativi, in relazione ai provvedimenti giurisdizionali, risultano, invece, i riferimenti testuali alla nozione di “esecuzione”: al di là della fattispecie degli «atti regolamentari che [...] non comportano alcuna misura di esecuzione», di cui all’art. 263, quarto comma, TFUE (avente ad oggetto, ancora una volta, atti normativi), vi sono diversi casi nei quali disposizioni di diritto primario menzionano l’esecuzione di sentenze del giudice dell’Unione. Si tratta, in particolare, delle norme relative alle sentenze rese all’esito di un ricorso per annullamento o di un’azione in carenza (art. 266 TFUE) e alle sentenze pronunciate dalla Corte su ricorso per inadempimento (art. 260, par. 1, nonché par. 2, TFUE): in entrambi i casi, è previsto uno specifico obbligo – gravante, rispettivamente, sull’istituzione o sullo Stato membro interessato dalla pronuncia – di prendere «i provvedimenti» o «le misure» che «l’esecuzione della sentenza della Corte comporta». Inoltre, l’art. 280 TFUE attribuisce alle sentenze della Corte di giustizia dell’Unione europea «forza esecutiva», alle condizioni fissate dal successivo art. 299 TFUE.

Peraltro, anche tali riferimenti alla nozione di “esecuzione” risultano forieri di ambiguità e dubbi interpretativi. Per quanto riguarda l’art. 266 TFUE, ad esempio, è frequente in dottrina la constatazione secondo cui sarebbe più corretto discorrere di un obbligo per le istituzioni di “conformarsi” o di assicurare l’“ottemperanza” alla pronuncia della Corte di giustizia¹⁰. Con riguardo, invece, all’art. 260 TFUE, l’utilizzo del termine esecuzione, in particolare al par. 2 di tale previsione, non toglie che il meccanismo in questione «altro non [sia] che uno strumento che mira ad indurre lo Stato membro a conformarsi alle sentenze di accertamento dell’infrazione», non essendo scontato che tale scopo sia raggiunto¹¹.

Con particolare riguardo alla competenza pregiudiziale, è da notare che nel testo dell’art. 267 TFUE non solo non vi è alcun riferimento alle nozioni di attuazione e/o di esecuzione, ma è addirittura assente qualsiasi indicazione quanto agli effetti delle sentenze pronunciate dalla Corte ai sensi della previsione in questione.

Il silenzio dell’art. 267 TFUE, in merito alla portata e agli effetti delle sentenze pronunciate ai sensi di tale previsione, viene generalmente ricondotto alle caratteristiche peculiari del meccanismo del rinvio pregiudiziale¹². Quest’ultimo, come noto, è strutturato in modo tale che la

¹⁰ V. il contributo di N. LAZZERINI, *L’obbligo delle istituzioni dell’Unione di conformarsi alle pronunce di accertamento dell’illegittimità di propri atti*, cit., cui si rinvia anche per i relativi riferimenti.

¹¹ In tali termini, C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Infrazioni statali al diritto UE: l’esecuzione delle sentenze “comunitarie” di accertamento e quelle di condanna*, cit., § 1.

¹² Sulle peculiarità del rinvio pregiudiziale nel sistema giurisdizionale “comunitario”,

Corte di giustizia non sia il giudice della controversia pendente tra le parti del procedimento principale, ma abbia il ruolo di fornire – per quanto di interesse ai fini del presente contributo – la propria interpretazione della normativa dell’Unione rilevante. In proposito, nell’ambito di un meccanismo “da giudice a giudice”¹³, si è soliti distinguere tra l’*interpretazione* del diritto UE, affidata alla Corte di giustizia, e l’*applicazione* delle norme rilevanti, come interpretate dalla Corte, alla fattispecie concreta, che è invece compito della giurisdizione del rinvio¹⁴.

cfr. già F. CAPOTORTI, voce *Processo comunitario*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVI, Milano, 1987, p. 837 ss., spec. p. 839, ove si rileva come la competenza pregiudiziale sia l’unica a «distaccarsi nettamente» dalle altre competenze della Corte di giustizia «dal punto di vista della funzione e della struttura», tenuto conto del fatto che, da un lato, il procedimento pregiudiziale risolve questioni di diritto, e non controversie; dall’altro lato, tale procedimento «non si svolge tra attore e convenuto, ma su richiesta del giudice interno» (cfr. anche *ivi*, p. 846 ss.). Sul progressivo riconoscimento di un ruolo centrale del rinvio pregiudiziale nella sistematica delle competenze del giudice dell’Unione, riflesso nella modifica della struttura del regolamento di procedura della Corte di giustizia operata tramite la *refonte* del 2012, sia consentito rinviare, anche per più ampi riferimenti, a F. CROCI, *Commento all’art. 93 del Regolamento di procedura della Corte di giustizia*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell’Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 578 ss.; più di recente, e in una prospettiva più ampia, cfr., *ex multis*, A. 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.; C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell’architettura giurisdizionale dell’Unione europea*, cit., spec. p. 502 ss. Tra i numerosi riferimenti giurisprudenziali alle peculiarità e alla centralità del meccanismo del rinvio pregiudiziale, definito dalla Corte quale «chiave di volta del sistema giurisdizionale» dell’Unione europea, cfr. Corte giust., 18 dicembre 2014, parere 2/13, *Adesione dell’Unione europea alla CEDU*, ECLI:EU:C:2014:2454, punto 176; Corte giust., 6 marzo 2018, causa C-284/16, *Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158, punto 37; Corte giust., 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, ECLI:EU:C:2021:799, punto 27; Corte giust., 21 dicembre 2023, causa C-718/21, *Krajowa Rada Sądowictwa (Maintien en fonctions d’un juge)*, ECLI:EU:C:2023:1015, punto 43.

¹³ La paternità di tale espressione è generalmente attribuita a P. PESCATORE, *L’ordre juridique des Communautés européennes*, 2^a ed., Liège, 1973, p. 222; cfr. altresì R. LECOURT, *L’Europe des juges*, Bruxelles, 1976, p. 272. L’espressione è utilizzata dalla stessa Corte di giustizia, tra l’altro, nelle sentenze richiamate nella nota precedente; v. altresì le conclusioni presentate dall’avvocato generale Tesaro il 10 novembre 1993 nella causa C-364/92, *SAT*, ECLI:EU:C:1993:878, par. 5, e il 27 maggio 1997 nella causa C-408/95, *Eurotunnel e a.*, ECLI:EU:C:1997:250, par. 16.

¹⁴ In questo senso si esprime, da sempre, la Corte di giustizia: tra le numerose pronunce, cfr., ad esempio, Corte giust., 3 giugno 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*, ECLI:EU:C:1964:66, p. 1177, nonché, più di recente, la sentenza del 2 marzo 2021, causa C-824/18, *A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)*, ECLI:EU:C:2021:153, punto 96: «in forza dell’art. 267 TFUE, la Corte di giustizia non è competente ad applicare

Si tratta, in altri termini, di una procedura incidentale¹⁵, di carattere non contenzioso¹⁶, che, per sua natura, non ha la funzione di definire il caso oggetto del procedimento principale¹⁷.

Alla luce di tali caratteristiche si è indotti ad escludere che, per quanto riguarda in particolare il rinvio pregiudiziale interpretativo, la pronuncia della Corte possa contenere statuizioni eventualmente suscettibili di essere poi oggetto di “esecuzione”, tramite misure di coercizione diretta (o indiretta), nell’interesse di una o più parti del giudizio principale¹⁸.

L’interpretazione fornita dalla Corte, piuttosto, deve essere calata nel caso concreto – *in primis* nell’ambito del procedimento principale da cui

le norme del diritto dell’Unione ad una fattispecie concreta, ma unicamente a pronunciarsi sull’interpretazione dei Trattati e degli atti adottati dalle istituzioni dell’Unione», fornendo al giudice nazionale «gli elementi di interpretazione del diritto dell’Unione che possano essergli utili per la valutazione degli effetti delle varie disposizioni di quest’ultimo». È peraltro frequente la constatazione relativa alla difficoltà di distinguere nettamente tra interpretazione e applicazione: in proposito, cfr., *ex multis*, P. BIAVATI, *Diritto processuale dell’Unione europea*, 5ª ed., Milano, 2015, spec. p. 428 ss.; per ulteriori riflessioni sul punto, cfr., da ultimo, le conclusioni presentate dall’avvocato generale Emiliou il 18 giugno 2024 nella causa C-144/23, KUBERA, ECLI:EU:C:2024:522, spec. par. 102 ss.

¹⁵ Cfr., ad esempio, M. BROBERG, N. FENGER, *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, cit., p. 399, i quali affermano che «the preliminary ruling constitutes merely an interim stage in the national proceedings which continue after the [ECJ]’s ruling having regard to the clarification of EU law that has now been established».

¹⁶ Cfr. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell’Unione europea*, cit., p. 187.

¹⁷ Quanto affermato nel testo vale in linea generale; per alcune considerazioni sul diverso grado di specificità delle sentenze pregiudiziali della Corte cfr., ad esempio, T. TRIDIMAS, *Constitutional review of Member State action: The virtues and vices of an incomplete jurisdiction*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, p. 737 ss., spec. p. 739 ss., il quale distingue – dalle pronunce più specifiche a quelle meno specifiche – tra: *outcome cases*, *guidance cases* e *deference cases*. In proposito cfr., da ultimo, F.G. NICOLA, C. FASONE, D. GALLO, *Comparing the Procedures and Practice of Judicial Dialogue in the US and the EU*, cit., spec. p. 165 ss.

¹⁸ È noto, del resto, che le parti del procedimento nazionale da cui trae origine il rinvio pregiudiziale, nel giudizio davanti alla Corte di giustizia non assumono le vesti di parti in senso sostanziale, dovendo piuttosto essere qualificate come meri “interessati” ai sensi dell’art. 23 dello Statuto della Corte (sul punto cfr., *ex multis*, le conclusioni presentate dall’avvocato generale Mancini il 17 marzo 1987 nella causa 14/86, *Pretore di Salò c. X*, ECLI:EU:C:1987:136, par. 7), e che nell’ambito di tale procedimento «è esclusa qualsiasi iniziativa delle parti», queste ultime essendo «semplicemente invitate a presentare le loro osservazioni» (così, per tutte, Corte giust., 9 dicembre 1965, causa 44/65, *Hessische Knappschaft c. Singer e Fils*, ECLI:EU:C:1965:109, p. 959). In merito alla recente modifica dell’art. 23, commi primo e secondo, dello Statuto della Corte di giustizia, v. *infra*, § 3.2, spec. nota 66.

trae origine il rinvio pregiudiziale¹⁹ – secondo principi e logiche differenti rispetto a quanto avviene per la generalità dei provvedimenti giurisdizionali.

Nel quadro della citata ripartizione di funzioni, la giurisdizione nazionale del rinvio assume dunque un ruolo centrale²⁰, oltre che nel sollevare il rinvio pregiudiziale, nella successiva fase applicativa, “a valle” della pronuncia resa dalla Corte. In tale fase, il giudice nazionale è chiamato non solo a dare seguito ai principi interpretativi affermati dalla Corte, ma altresì a definire le modalità e le condizioni di applicazione di quei principi, anche alla luce delle specificità dell’ordinamento nazionale di appartenenza. E questa attività – come è stato autorevolmente osservato – «soltanto molto di rado costituisce una mera operazione meccanica, che vede il giudice nazionale in un ruolo per così dire notarile o di puro esecutore»²¹, come risulterebbe se si adottasse una «visione schematica e riduttiva» del rapporto tra le giurisdizioni coinvolte, ispirata ad un’idea gerarchica di subordinazione del giudice nazionale alla Corte di giustizia²².

È, infatti, la cooperazione tra giurisdizioni – espressione del fondamentale principio di leale cooperazione, di cui all’art. 4, par. 3, TUE²³ – ad ispirare, in linea generale, i rapporti tra gli organi giurisdizionali degli Stati membri e il giudice dell’Unione²⁴. Nella giurisprudenza della

¹⁹ Invero, il primo e formale destinatario della pronuncia pregiudiziale è l’organo giurisdizionale nazionale che ha operato il rinvio da cui essa trae origine: cfr. A. CORRERA, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, cit., p. 135.

²⁰ È appena il caso di ricordare, in proposito, che l’applicazione del diritto dell’Unione è necessariamente demandata, per la maggior parte, alle amministrazioni e ai giudici nazionali: non a caso, questi ultimi sono sovente definiti anche «giudici comuni» del sistema. Cfr., *ex multis*, G. TESAURO, *Sui vincoli (talvolta ignorati) del giudice nazionale prima e dopo il rinvio pregiudiziale: una riflessione sul caso Avastin/Lucentis e non solo*, in *federalismi.it*, n. 6/2020, p. 189 ss., spec. p. 192.

²¹ Così A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2019, p. 9 ss., a p. 24.

²² *Ibid.* Cfr. altresì F. MUNARI, *Il «dubbio ragionevole» nel rinvio pregiudiziale*, in *federalismi.it*, n. 18/2022, p. 162 ss., spec. p. 168, che sottolinea come, nell’ambito del dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia, imperniato sul rinvio pregiudiziale, «sarebbe improprio definire la relazione come... *top-down*»; ed anzi: «piuttosto, non di rado sono i giudici nazionali a fornire un contributo importante all’affinamento delle questioni di diritto UE».

²³ Come osservato, ad esempio, da F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all’Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, spec. p. 159, cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti.

²⁴ Per ampie riflessioni in proposito, cfr., *ex multis*, F. PICOD, *La coopération juridictionnelle*, in J. AUVERT-FINCK (dir.), *L’Europe, carrefour de coopérations*, Paris, 2002, p. 199 ss.; cfr. altresì K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK, *EU Procedural Law*, cit., spec. p. 250 ss.

Corte di giustizia, il meccanismo del rinvio pregiudiziale è descritto proprio in questa prospettiva, sin dalle sentenze più risalenti, con affermazioni poi ribadite a più riprese dalla stessa Corte²⁵.

Occorre altresì considerare che la sentenza pregiudiziale ha natura dichiarativa²⁶ – come risulta tra l’altro dalla stessa formulazione del relativo dispositivo, nel quale si legge che la Corte «dichiara» («*dit pour droit*»)²⁷ – e ha carattere tendenzialmente generale ed astratto, nella misura in cui si limita a stabilire come debbano essere intese le norme dell’Unione di volta in volta rilevanti²⁸.

Alla luce di quanto precede, in via di prima approssimazione parrebbe doversi escludere che alle sentenze pregiudiziali interpretative possa essere applicato il concetto di “attuazione”. E ciò, soprattutto se tale concetto viene inteso in senso stretto, ossia in un’accezione prossima a quella della nozione di “esecuzione”²⁹. Invero, il margine di discrezionalità

²⁵ Cfr., in particolare, la sentenza della Corte di giustizia del 1° dicembre 1965, causa 16/65, *Schwarze c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1965:117, dove la Corte ha fatto riferimento per la prima volta al concetto di «cooperazione fra giudici a norma dell’articolo 177, la cui caratteristica consiste nel fatto che il giudice nazionale e la Corte di Giustizia – ciascuno entro i limiti della propria competenza ed allo scopo di garantire l’applicazione uniforme del diritto comunitario – devono collaborare direttamente all’elaborazione della decisione». Nella giurisprudenza più recente cfr., ad esempio, Corte giust., 4 febbraio 2010, causa C-14/09, *Genç*, ECLI:EU:C:2010:57, punto 30; Corte giust., 9 marzo 2021, causa C-344/19, *Radiotelevizija Slovenija (Période d’astreinte dans un lieu reculé)*, ECLI:EU:C:2021:182, punto 23.

²⁶ Cfr. Corte giust., 28 gennaio 2015, causa C-417/13, *Starjakob*, ECLI:EU:C:2015:38, punto 63, ove la Corte precisa che la sentenza pregiudiziale ha un valore non costitutivo, bensì puramente dichiarativo; in termini cfr., ad esempio, Corte giust., 10 marzo 2022, causa C-177/20, *Grossmania*, ECLI:EU:C:2022:175, punto 41.

²⁷ *Ex multis*, cfr. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell’Unione europea*, cit., p. 231; M. BROBERG, N. FENGER, *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, cit., p. 407; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2024, p. 398.

²⁸ In questi termini A. CORRERA, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, cit., p. 58, nonché, in precedenza, A. ADINOLFI, *L’accertamento in via pregiudiziale della validità degli atti comunitari*, cit., p. 99. In giurisprudenza cfr., *ex multis*, Corte giust., 15 novembre 2007, causa C-162/06, *International Mail Spain*, ECLI:EU:C:2007:681, punto 24: «una delle caratteristiche essenziali del sistema di cooperazione giudiziaria istituito dall’art. 234 CE implica che la Corte risponda in termini piuttosto astratti e generali a una questione di interpretazione del diritto comunitario ad essa sottoposta, mentre spetta al giudice del rinvio risolvere la controversia della quale è investito tenendo conto della pronuncia della Corte»; nello stesso senso, ad esempio, Corte giust., 4 febbraio 2010, causa C-14/09, *Genç*, cit., punto 31.

²⁹ Sui rapporti tra “attuazione” ed “esecuzione” dei provvedimenti giurisdizionali, v. *infra* il contributo di B. NASCIBENE, *Considerazioni conclusive*, in C. AMALFITANO, F. CROCI (a cura di), *L’attuazione dei provvedimenti giurisdizionali*, cit.

strutturalmente riconosciuto al giudice del rinvio, la necessità di calare i principi affermati dalla Corte nell’ordinamento di appartenenza di tale giudice (nonché, come si vedrà, negli altri ordinamenti degli Stati membri dell’Unione³⁰) tenendo conto delle relative specificità, il carattere dichiarativo ed astratto delle pronunce pregiudiziali, sono tutti elementi che rendono particolarmente problematica, se non praticamente impossibile, allo stato attuale, la configurazione di una “attuazione” in senso stretto delle sentenze pregiudiziali interpretative, pena il rischio di tradire l’essenza stessa del meccanismo del rinvio pregiudiziale quale strumento basato sulla cooperazione tra giurisdizioni.

Nello stesso tempo, pare invece possibile delineare uno spazio per una “attuazione” delle sentenze in esame laddove si declini tale concetto in senso lato, ossia in un’accezione più ampia e meno specifica, da intendersi quale effettiva “realizzazione”, in concreto, della soluzione ermeneutica fatta propria dalla Corte.

A tale riguardo, è da notare che si rinvencono alcuni riferimenti al concetto di “attuazione”, proprio in relazione alle sentenze pregiudiziali interpretative, nella giurisprudenza della stessa Corte di giustizia.

Ad esempio, nella sentenza *Ognyanov*, la Corte ha affermato che: «per giurisprudenza costante, l’articolo 267 TFUE impone al giudice del rinvio di dare piena attuazione all’interpretazione del diritto dell’Unione data dalla Corte»³¹. Il fatto che, in questo caso, la nozione di attuazione sia riferita all’*interpretazione del diritto dell’Unione* fornita dalla Corte di giustizia conduce a ritenere che l’idea alla base del citato passaggio della sentenza menzionata sia, in sostanza, quella di garantire la piena efficacia dei principi statuiti dalla Corte stessa, senza porsi nell’ottica di un’attuazione della pronuncia pregiudiziale in sé e per sé considerata. È in questo senso, del resto, che pare doversi leggere il principio, affermato dalla Corte di giustizia nella celebre sentenza *Simmenthal* e ribadito nella giurisprudenza successiva, secondo cui l’effetto utile dell’attuale art. 267 TFUE sarebbe attenuato «se al giudice nazionale fosse impedito di applicare, immediatamente, il diritto dell’Unione in modo conforme ad una pronuncia o alla giurisprudenza della Corte»³². In altri termini, a dover essere oggetto di immediata applicazione, al fine di garantire l’effetto utile

³⁰ V. *infra*, § 3.2.

³¹ Così Corte giust., 5 luglio 2016, causa C-614/14, *Ognyanov*, ECLI:EU:C:2016:514, punto 28.

³² In questi termini, ad esempio, Corte giust., 5 aprile 2016, causa C-689/13, *PFE*, ECLI:EU:C:2016:199, punto 39, con formulazione solo lievemente aggiornata rispetto a quanto già affermato (come anticipato nel testo) da Corte giust., 9 marzo 1978, causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49, punto 20.

della norma citata, è (anzitutto) il diritto dell'Unione, pur in modo conforme a una pronuncia o alla giurisprudenza della Corte che di tale diritto fornisce l'interpretazione qualificata.

In un caso più recente³³, peraltro, sollecitata da un rinvio pregiudiziale avente ad oggetto proprio gli effetti della precedente pronuncia pregiudiziale resa nel caso *Kolev*³⁴ (di seguito, “sentenza *Kolev P*”), la Corte si è soffermata sull'impatto di una norma di diritto processuale nazionale «sull'attuazione del punto 2 del dispositivo della sentenza *Kolev [I]*»³⁵. Tale seconda pronuncia (di seguito, “sentenza *Kolev IP*”) trae origine dal rinvio pregiudiziale proposto dal medesimo giudice del rinvio del caso *Kolev I*, il Tribunale speciale per i procedimenti penali della Bulgaria, in relazione al punto del dispositivo della citata sentenza *Kolev I* riguardante l'art. 6, par. 3, e l'art. 7, par. 3, della direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali³⁶.

La questione pregiudiziale sottoposta alla Corte di giustizia nel caso *Kolev II* mirava a chiarire, in particolare, se l'art. 267 TFUE debba essere interpretato nel senso che autorizzi il giudice nazionale a «lasciare inapplicata una sentenza», pronunciata ai sensi di tale previsione all'esito di un rinvio pregiudiziale proposto nell'ambito della medesima controversia, fondandosi su circostanze di fatto non considerate dalla Corte nella sua prima pronuncia³⁷.

Nel caso di specie, il giudice del rinvio, a seguito della sentenza *Kolev I*, aveva deciso di disapplicare la norma processuale nazionale che gli avrebbe imposto la restituzione degli atti al pubblico ministero. Tale decisione era stata assunta da tale giudice al fine di porre rimedio esso stesso alle irregolarità procedurali commesse nella fase delle indagini preliminari del procedimento penale in questione: per questa via, secondo il medesimo giudice del rinvio, si sarebbe evitato un allungamento dei tempi del procedimento, suscettibile di condurre a una violazione del principio dell'esame dell'accusa in materia penale entro un termine ragionevole, come specificato dalla Corte di giustizia ai punti da 70 a 74 della sentenza *Kolev I*. La predetta decisione del Tribunale speciale per i

³³ Corte giust., 12 febbraio 2020, causa C-704/18, *Kolev e a.* ECLI:EU:C:2020:92 (*Kolev II*).

³⁴ Corte giust., 5 giugno 2018, causa C-612/15, *Kolev e a.*, ECLI:EU:C:2018:392 (*Kolev I*).

³⁵ In questi termini, in particolare, il punto 47 della sentenza *Kolev II*, cit.; cfr. altresì i punti 38 e 48 della medesima pronuncia.

³⁶ Direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, in *GUUE*, L 142 del 1° giugno 2012, p. 1 ss.

³⁷ Sentenza *Kolev II*, cit., punto 33.

procedimenti penali, tuttavia, era stata poi censurata dal giudice di appello, che aveva rinviato il caso al giudice di primo grado, ordinando la restituzione degli atti al pubblico ministero. In tale contesto, il giudice del rinvio si è nuovamente rivolto alla Corte di giustizia, affermando che, seguendo l'impostazione del giudice di appello, si sarebbe trovato di fronte a un «divieto esplicito di applicare il punto 2 del dispositivo della sentenza *Kolev I*»³⁸.

Nella sentenza *Kolev II*, la Corte di giustizia ha premesso che, nella precedente pronuncia pregiudiziale resa nell'ambito della medesima vicenda, essa non aveva precisato né l'autorità nazionale incaricata di garantire i diritti oggetto delle predette disposizioni della direttiva 2012/13, né il procedimento che occorre seguire a tal fine³⁹. La Corte ha poi aggiunto che, nella citata pronuncia, non erano nemmeno state «impost[e] modalità concrete di attuazione del punto 2 del dispositivo di tale sentenza nell'ambito del procedimento principale»⁴⁰ e che, quanto alla scelta di tali modalità, trova applicazione il principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri. Dopo avere esaminato la fattispecie oggetto della domanda di pronuncia pregiudiziale alla luce dei principi di equivalenza e di effettività, la Corte ha affermato che «nulla consente di ritenere che la restituzione degli atti del procedimento principale al pubblico ministero possa arrecare pregiudizio o impedire l'esercizio dei diritti processuali» di cui agli artt. 6, par. 3, e 7, par. 3, della direttiva 2012/13, purché il pubblico ministero o il giudice del rinvio (nelle fasi del procedimento penale di rispettiva competenza) assicurino che tali disposizioni, come interpretate al punto 2 del dispositivo della sentenza *Kolev I*, siano effettivamente applicate⁴¹.

La Corte ha dunque concluso che, alla luce della citata interpretazione fornita nella sentenza *Kolev I*, l'art. 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che non osta a una norma processuale nazionale, quale quella in questione, che, in sintesi, obbliga il giudice del rinvio a conformarsi a un'ingiunzione rivoltagli dal giudice di grado superiore di restituire gli atti al pubblico ministero, purché siano rispettate le condizioni sopra richiamate in punto di applicazione delle previsioni rilevanti della direttiva, come interpretate in via pregiudiziale dalla Corte.

La sentenza *Kolev II* appare significativa non tanto per la circostanza che la Corte, nel caso in esame, non abbia condiviso il timore, espresso dal giudice del rinvio, di una “mancata attuazione” del dispositivo della precedente pronuncia pregiudiziale. Ciò che più rileva ai fini del presente

³⁸ Sentenza *Kolev II*, cit., punto 31.

³⁹ *Ivi*, punti 39-40.

⁴⁰ *Ivi*, punto 48.

⁴¹ *Ivi*, punto 55.

contributo è, piuttosto, che il ragionamento svolto dalla Corte sul punto sembra confermare che la nozione di attuazione, per un verso, può essere applicata alle pronunce in esame, a condizione tuttavia che, per altro verso, sia intesa, in tale contesto, in senso lato, come sopra ipotizzato. In altri termini, la Corte non ha aderito a una concezione per così dire meccanica dell'attuazione del dispositivo della precedente pronuncia, quale quella proposta dal giudice del rinvio, ma ha privilegiato una visione sostanzialistica, tesa a garantire, più semplicemente, che l'interpretazione fornita in via pregiudiziale trovi riscontro nel caso di specie, anche se in una fase processuale differente e/o davanti a un giudice diverso da quello che aveva sollevato il rinvio.

Al di là dei riferimenti giurisprudenziali richiamati⁴², la tesi proposta, in punto di configurabilità di un'attuazione in senso lato con riguardo alle sentenze pregiudiziali interpretative, appare coerente con la regola della vincolatività di tali pronunce e con la necessità che esse non si risolvano in un mero parere formulato dalla Corte in via consultiva, privo di effetti pratici⁴³. Nello stesso tempo, sembra preferibile discorrere di attuazione, più che delle sentenze pregiudiziali interpretative in quanto tali, dell'interpretazione del diritto dell'Unione fatta propria dalla Corte nelle pronunce in questione.

Così declinata, la nozione in esame finisce per indicare, in sostanza, l'esplicazione della piena efficacia dell'interpretazione resa dalla Corte nelle

⁴² Va precisato che sono ovviamente numerosi i casi in cui la Corte di giustizia si è soffermata sul tema dell'efficacia delle proprie sentenze pregiudiziali interpretative senza fare riferimento al concetto di "attuazione": cfr., ad esempio, Corte giust., 22 febbraio 2022, causa C-430/21, RS (*Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale*), ECLI:EU:C:2022:99, punto 72 (su cui v. anche *infra* il § 4), ove si afferma che la Corte costituzionale di uno Stato membro (in quel caso, la Romania) «non può, sulla base della propria interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione, ivi compresa quella dell'articolo 267 TFUE, legittimamente dichiarare che la Corte di giustizia ha pronunciato una sentenza che viola la sua sfera di competenza e, pertanto, rifiutare di *ottemperare* a una sentenza pronunciata in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia» (corsivo aggiunto).

⁴³ È frequente, nella giurisprudenza "comunitaria", l'affermazione secondo cui il compito della Corte di giustizia, in particolare nell'ambito del procedimento pregiudiziale, non è esprimere pareri consultivi su questioni generiche o ipotetiche: *ex multis*, cfr. Corte giust., 16 dicembre 1981, causa 244/80, *Foglia c. Novello*, ECLI:EU:C:1981:302, punto 18; Corte giust., 12 giugno 2008, causa C-458/06, *Gourmet Classic*, ECLI:EU:C:2008:338, punto 26; Corte giust., 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, ECLI:EU:C:2017:236, punto 194; Corte giust., 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman e a.*, ECLI:EU:C:2018:999, punto 28; Corte giust., 9 gennaio 2024, cause riunite C-181/21 e C-269/21, *G. e a. (Nomina dei giudici ordinari in Polonia)*, ECLI:EU:C:2024:1, punto 62; Corte giust., 16 maggio 2024, causa C-222/23, *Toplofikatsia Sofia (Notion de domicile du défendeur)*, ECLI:EU:C:2024:405, punto 39.

sentenze pregiudiziali *ex art. 267 TFUE* – in conformità al principio di leale cooperazione sopra richiamato – con tutte le conseguenze di volta in volta configurabili in base al dispositivo (e alla *ratio decidendi*) di ciascuna pronuncia, nonché ai soggetti chiamati ad applicare le norme interpretate dalla Corte.

Tenuto conto di quanto precede, al fine di tentare di verificare la correttezza dell’“ipotesi di lavoro” che si è formulata, pare ora opportuno concentrare l’attenzione, anzitutto, sull’efficacia delle sentenze pregiudiziali interpretative.

3. Cenni sull’efficacia delle sentenze pregiudiziali interpretative

Si è già ricordato come le questioni relative alla portata e agli effetti delle sentenze pregiudiziali siano particolarmente complesse e dibattute⁴⁴. Per tale ragione, in questa sede ci si limiterà ad alcuni cenni sul punto, con specifico riguardo ai profili rilevanti ai fini del presente contributo.

Ciò posto, si ritiene utile, come anticipato, prendere in esame l’efficacia delle pronunce in questione operando una distinzione basata sui soggetti di volta in volta chiamati a confrontarsi con l’interpretazione fornita in via pregiudiziale dal giudice dell’Unione.

3.1. L’efficacia vincolante per la giurisdizione del rinvio

Essendo resa nel contesto di un procedimento da giudice a giudice, la sentenza pregiudiziale ha quale primo destinatario, come anticipato, la giurisdizione nazionale del rinvio: nei confronti di quest’ultima, tale pronuncia dispiega effetti pacificamente vincolanti, come chiarito dalla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia⁴⁵. Tali effetti vengono ricondotti anzitutto al dispositivo della sentenza, che tuttavia deve essere inteso alla luce della motivazione della stessa⁴⁶.

⁴⁴ V. *supra*, § 1; per approfondimenti su tali temi, cfr. in particolare i contributi citati alla nota 3.

⁴⁵ *Ex multis*, cfr. Corte giust., 24 giugno 1969, causa 29/68, *Milch-, Fett- und Eierkontor c. Hauptzollamt Saarbrücken*, ECLI:EU:C:1969:27, punto 3; Corte giust., 3 febbraio 1977, causa 52/76, *Benedetti c. Munari*, cit., punto 26; Corte giust., 14 dicembre 2000, causa C-446/98, *Fazenda Pública*, ECLI:EU:C:2000:691, punto 49; Corte giust., 5 ottobre 2010, causa C-173/09, *Elchinov*, ECLI:EU:C:2010:581, punto 29; Corte giust., 5 luglio 2016, causa C-614/14, *Ognyanov*, cit., punto 33; Corte giust., 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss e a.*, ECLI:EU:C:2018:1000, punto 19; Corte giust., 22 febbraio 2022, causa C-430/21, RS (*Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale*), ECLI:EU:C:2022:99, punto 74.

⁴⁶ Così si è espressa la Corte di giustizia a partire dalla sentenza del 16 marzo 1978, causa 135/77, *Bosch c. Hauptzollamt Hildesheim*, ECLI:EU:C:1978:75, punto 4.

Non solo: l'interpretazione fornita dalla Corte vincola altresì i giudici di grado superiore che dovranno eventualmente pronunciarsi nel quadro della medesima causa in fasi e gradi seguenti del giudizio⁴⁷.

Si tratta dei c.d. effetti endoprocessuali delle sentenze pregiudiziali interpretative, che sono suscettibili di esplicarsi in modo particolarmente penetrante. La Corte ha chiarito, infatti, che l'interpretazione fornita in via pregiudiziale, in linea di principio, prevale sulle valutazioni eventualmente difformi espresse tanto da un organo giurisdizionale di grado superiore rispetto al giudice *a quo*⁴⁸, quanto dal giudice costituzionale dell'ordinamento interessato⁴⁹. In simili ipotesi – così come, più in generale, in caso di contrasti con la normativa nazionale – il giudice nazionale, qualora non sia possibile (o non sia sufficiente) adottare un'interpretazione conforme, sarà tenuto a ricorrere allo strumento della disapplicazione, a condizione che la previsione (o il principio) di diritto UE rilevante, oggetto di interpretazione da parte della Corte in sede pregiudiziale, abbia efficacia diretta o sia direttamente applicabile.

Nonostante i citati effetti, diversi elementi sembrano confermare che, anche con riguardo al giudizio nazionale da cui trae origine il rinvio pregiudiziale, il concetto di attuazione può essere applicato all'interpretazione fornita dalla Corte in via pregiudiziale soltanto ove inteso in senso lato, dovendo essere, in qualche misura, relativizzato.

In primo luogo, può accadere che il procedimento principale si concluda senza che il giudice nazionale applichi la disposizione su cui la Corte si è espressa nella propria sentenza pregiudiziale, ad esempio perché il giudizio viene definito – magari alla luce di sviluppi ulteriori intervenuti successivamente alla proposizione del rinvio pregiudiziale – sulla base di questioni di carattere meramente procedurale⁵⁰.

⁴⁷ M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, cit., p. 231.

⁴⁸ Cfr., *ex multis*, Corte giust., 5 ottobre 2010, causa C-173/09, *Elchinov*, cit., punto 30; Corte giust., 19 aprile 2016, *Dansk Industri*, C-441/14, EU:C:2016:278, punto 33; Corte giust., 5 luglio 2016, causa C-614/14, *Ognyanov*, cit., punto 35.

⁴⁹ In questo senso, ad esempio, Corte giust., 15 gennaio 2013, causa C-416/10, *Križan e a.*, ECLI:EU:C:2013:8, punto 71; Corte giust., 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS* (*Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale*), cit., punto 64 ss.

⁵⁰ Cfr. le conclusioni presentate dall'avvocato generale Poiares Maduro il 22 maggio 2008 nella causa C-210/06, *Cartesio*, ECLI:EU:C:2008:294, par. 13. È altresì possibile che, negli ordinamenti (come quello italiano) in cui la prosecuzione del giudizio a valle del rinvio pregiudiziale è rimessa all'iniziativa delle parti tramite riassunzione entro un termine perentorio, si verifichi l'estinzione del procedimento, in ragione della sopravvenuta definizione della controversia in via conciliativa e stragiudiziale, ovvero della semplice inerzia della parte che avrebbe interesse a riassumere la causa. Cfr. A. MAFFEO, *Gli effetti della sentenza pregiudiziale*, cit., p. 200 s.

In secondo luogo, per giurisprudenza costante, il giudice *a quo* (ovvero, eventualmente, un giudice di grado superiore, in una fase successiva della medesima causa) mantiene la più ampia facoltà di sottoporre alla Corte di giustizia un nuovo rinvio pregiudiziale avente ad oggetto le medesime norme già interpretate e/o la stessa pronuncia della Corte⁵¹. Non solo: qualora la giurisdizione nazionale in questione sia di ultima istanza (nel senso di cui al terzo comma dell’art. 267 TFUE) e si trovi di fronte a difficoltà di comprensione quanto alla portata della sentenza pregiudiziale già pronunciata dalla Corte, si configura un obbligo di rivolgersi alla Corte una nuova domanda di pronuncia pregiudiziale⁵². Il nuovo rinvio pregiudiziale potrà essere diretto, oltre che a ottenere ulteriori chiarimenti sulle norme già interpretate e/o sulla precedente sentenza pregiudiziale, a sottoporre alla Corte nuove questioni di diritto, nonché a sollecitarla a riconsiderare l’interpretazione già fornita⁵³. Soprattutto nell’ipotesi in cui tale secondo rinvio si concluda con una pronuncia che almeno in parte “supera” la precedente sentenza della Corte, o addirittura dà luogo ad un sostanziale *revirement*, diviene particolarmente problematico discorrere di un’attuazione dell’interpretazione fatta propria dalla Corte nella (prima) pronuncia pregiudiziale.

In terzo luogo, si è già ricordato come il meccanismo del rinvio pregiudiziale lasci al giudice nazionale – per così dire, strutturalmente – un certo margine di manovra quanto all’applicazione in concreto dei principi interpretativi affermati dalla Corte di giustizia. A ciò si aggiunge la circostanza che, non di rado, è la stessa Corte di giustizia a statuire, nel dispositivo delle pronunce pregiudiziali, che “spetta al giudice nazionale”, ad esempio, valutare determinati elementi, alla luce delle circostanze del caso di specie. Per tale via, la Corte demanda espressamente al giudice del rinvio (ma, di fatto, anche ad altre giurisdizioni nazionali eventualmente investite di questioni analoghe) aspetti anche molto importanti che l’“attuazione”

⁵¹ Cfr. Corte giust., 11 giugno 1987, causa 14/86, *Pretore di Salò c. X*, ECLI:EU:C:1987:275, punto 12.

⁵² In questi termini Corte giust., 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, cit., punto 38.

⁵³ Corte giust., 11 giugno 1987, causa 14/86, *Pretore di Salò c. X*, cit., punto 12. Tra gli esempi rinvenibili in giurisprudenza cfr. – oltre al caso *Kolev* citato *supra* (§ 2) e al noto caso *Taricco* (v. Corte giust., 8 settembre 2015, causa C-105/14, *Taricco e a.*, ECLI:EU:C:2015:555, e Corte giust., 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, ECLI:EU:C:2017:936) – i casi *Kaba* (sentenze dell’11 aprile 2000, causa C-356/98, ECLI:EU:C:2000:200, e del 6 marzo 2003, causa C-466/00, ECLI:EU:C:2003:127) e *Araņyosi e Căldăraru* (sentenza del 5 aprile 2016, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198, e ordinanza del 15 novembre 2017, causa C-496/16, ECLI:EU:C:2017:866). Cfr. altresì l’art. 104, par. 2, del Regolamento di procedura della Corte di giustizia.

dell'interpretazione fornita nella pronuncia pregiudiziale comporta. E ciò introduce ulteriori elementi di variabilità e discrezionalità in ordine alla realizzazione, in concreto, della soluzione interpretativa adottata dalla Corte di giustizia in sede pregiudiziale.

3.2. La (dibattuta) questione dell'efficacia “oltre” il caso oggetto del procedimento principale

I rilievi formulati rispetto agli effetti endoprocessuali delle pronunce pregiudiziali interpretative – in relazione alle quali si è evidenziato come la nozione di attuazione sia applicabile soltanto in senso lato e con una portata che finisce per essere, in molti casi, relativizzata – appaiono confermati nel prendere in esame i c.d. effetti extraprocessuali di tali pronunce.

Trattandosi di tema estremamente ampio, ed affrontato in modo approfondito in studi pubblicati anche molto di recente⁵⁴, in questa sede ci si limita a svolgere brevi osservazioni sul punto.

Secondo la tesi sostenuta dalla dottrina maggioritaria, le sentenze pregiudiziali interpretative producono effetti, al di là del procedimento principale, tali da consentire di discorrere di un'efficacia *erga omnes* delle pronunce in questione (non solo *de facto*, ma anche *de iure*), sulla scorta di quella che viene talora definita come “autorità di cosa interpretata”⁵⁵, nel senso che il dispositivo della sentenza e la norma oggetto di interpretazione «tendono a fondersi in un precetto unico»⁵⁶. In questa

⁵⁴ Per quanto riguarda in particolare la dottrina italiana cfr., da ultimo, E. CIMIOTTA, *L'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., *passim*; e A. CORRERA, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, cit., spec. p. 172 ss.

⁵⁵ Tra i molti contributi cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, A. TRABUCCHI, *L'effet «erga omnes» des décisions préjudicielles rendues par la Cour de justice des Communautés européennes*, cit., *passim*; C. NAÔMÉ, *Le renvoi préjudiciel en droit européen*, Bruxelles, 2007, spec. p. 205; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, cit., spec. p. 231 ss.; D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, spec. p. 72 ss.; A. MAFFEO, *Gli effetti della sentenza pregiudiziale*, cit., p. 203 ss.; M. BROBERG, N. FENGER, *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, cit., p. 406 ss.; J. PERTEK, *Le renvoi préjudiciel. Droit, liberté ou obligation de coopération des juridictions nationales avec la CJUE*, cit., p. 290 ss.; R. ADAM, *Il rinvio pregiudiziale tra tutela dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2023, p. 1 ss., spec. p. 24 ss.; A. CORRERA, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, cit., spec. p. 174 ss.; K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK, *EU Procedural Law*, cit., spec. p. 265 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 4^a ed., Torino, 2024, spec. p. 398.

⁵⁶ Così M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, cit., p.

prospettiva, i principi interpretativi contenuti in una sentenza pregiudiziale non vincolano soltanto il giudice *a quo*, ma si impongono altresì nei confronti di chiunque sia chiamato ad interpretare ed applicare le norme dell’Unione oggetto di tale pronuncia⁵⁷.

Sebbene tale tesi sia stata oggetto di alcune critiche⁵⁸, si ritiene che essa delinei la ricostruzione più corretta della portata e degli effetti delle sentenze in questione, anche alla luce di diversi ordini di considerazioni⁵⁹.

232; nello stesso senso, ad esempio, J. PERTEK, *Le renvoi préjudiciel. Droit, liberté ou obligation de coopération des juridictions nationales avec la CJUE*, cit., p. 290 (secondo il quale l’interpretazione autentica fornita dalla Corte nella propria decisione pregiudiziale «s’incorpora à la disposition ou à l’acte interprété, dont la décision s’approprie d’ailleurs la valeur juridique»), nonché M. BROBERG, N. FENGER, *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, cit., p. 407.

⁵⁷ Richiamando la ripartizione di ruoli tra Corte di giustizia e giurisdizione nazionale del rinvio illustrata *supra* (v. § 2), si precisa che il riferimento all’interpretazione da parte dei giudici nazionali è dovuto al fatto che, come rilevato da G. TESAURO, *Diritto dell’Unione europea*, 7^a ed., Padova, 2012, p. 294: «[a]lla Corte di giustizia spetta l’ultima parola in ordine all’interpretazione del diritto dell’Unione; e solo in questo senso la sua competenza può anche considerarsi esclusiva», dal momento che «*in prima battuta e comunque in via normale è il giudice nazionale ad applicare e per ciò stesso ad interpretare il diritto dell’Unione*» (corsivo aggiunto). Nello stesso senso cfr., ad esempio, P. PESCATORE, *Il rinvio pregiudiziale di cui all’art. 177 del trattato CEE e la cooperazione tra la corte ed i giudici nazionali*, in *Il Foro italiano*, 1986, c. 26 ss., spec. c. 43.

⁵⁸ Cfr., ad esempio, E. D’ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronuncia*, cit., spec. p. 212 ss., ove si critica la tesi della “*autorité de la chose interprétée*” in senso stretto, ma si riconosce comunque alla sentenza resa in sede di rinvio pregiudiziale interpretativo «efficacia panprocessuale», ossia una generalizzata efficacia giuridica «di fatto», tale da consentire comunque l’obiettivo della nomofilachia. Per una critica più radicale, cfr., recentemente, E. CIMIOTTA, *L’ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia dell’Unione europea*, cit., spec. p. 54 ss. e p. 177 ss., secondo il quale le sentenze pregiudiziali avrebbero una portata meramente “orientativa”, suscettibile di essere variamente declinata sulla scorta di una serie di fattori (*ivi*, p. 223 ss.).

⁵⁹ Per ulteriori approfondimenti sul punto, cfr. *inter alia* i contributi citati *supra* alle note 54 e 55. Esula dalle finalità del presente contributo, invece, la più ampia questione relativa alla possibilità, o meno, di riconoscere efficacia di “precedente” alle sentenze della Corte di giustizia: sul punto cfr., senza alcuna pretesa di completezza, J.J. BARCELÓ, *Precedent in European Community Law*, in D.N. MACCORMICK, R.S. SUMMERS (eds), *Interpreting Precedents. A Comparative Study*, New York, 1997, p. 407 ss.; T. TRIDIMAS, *Precedent and the Court of Justice: a jurisprudence of doubt?*, in J. DICKSON, P. ELEFTHERIADIS (eds), *Philosophical foundations of European Union law*, Oxford, 2012, p. 307 ss.; D. SIMON, A. RIGAU, *Le “précédent” dans la jurisprudence du juge de l’Union*, in AA.VV., *Europe(s), droit(s) européen(s): Liber amicorum en l’honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruxelles, 2015, p. 551 ss.; S. RODIN, *La valeur des précédents dans la jurisprudence de la Cour*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2017, p. 661 ss.; P. LASOK, *Precedent in EU Law – A Practitioner’s View*, in *International Journal of*

Anzitutto, come anticipato⁶⁰, le pronunce pregiudiziali interpretative hanno carattere astratto e natura dichiarativa, fornendo l'interpretazione delle norme rilevanti con efficacia *ex tunc*. La Corte ha da tempo statuito, infatti, che l'interpretazione resa in sede pregiudiziale «chiarisce e precisa, quando ve ne sia il bisogno, il significato e la portata della norma, quale deve, o avrebbe dovuto, essere intesa ed applicata dal momento della sua entrata in vigore», con la conseguenza che la norma oggetto di interpretazione «può, e deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza interpretativa»⁶¹. Il che implica, evidentemente, un'efficacia della sentenza pregiudiziale anche “oltre” il caso nell'ambito del quale è stata pronunciata.

In secondo luogo, la tesi dell'efficacia *erga omnes* risulta coerente con una delle finalità principali del rinvio pregiudiziale, ossia quella di assicurare l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione del diritto dell'Unione⁶². Infatti, il rinvio pregiudiziale contribuisce non solo a garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai trattati⁶³, ma altresì – in specie tramite l'obbligo di rinvio *ex art. 267*, terzo

Language & Law, 2024, p. 8 ss.

⁶⁰ V. *supra*, § 2.

⁶¹ Così Corte giust., 27 marzo 1980, causa 61/79, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Denkavit italiana*, ECLI:EU:C:1980:100, punto 16; nello stesso senso, *ex multis*, Corte giust., 10 febbraio 2000, causa C-50/96, *Deutsche Telecom c. Schröder*, ECLI:EU:C:2000:72, punto 43; Corte giust., 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelecznyk*, ECLI:EU:C:2001:458, punto 50; Corte giust., 19 dicembre 2013, causa C-209/12, *Endress*, ECLI:EU:C:2013:864, punto 35; Corte giust., 7 agosto 2018, causa C-300/17, *Hochtief*, ECLI:EU:C:2018:635, punto 55; Corte giust., 10 marzo 2022, causa C-177/20, *Grossmania*, cit., punto 41.

⁶² In proposito cfr. già Corte giust., 13 maggio 1981, causa 66/80, *International Chemical Corporation c. Amministrazione delle finanze dello Stato*, ECLI:EU:C:1981:102, spec. punti 10 e 11, ove si precisa (ancorché nell'ambito di un ragionamento riguardante soprattutto il rinvio pregiudiziale di validità) che la portata delle sentenze emesse a titolo pregiudiziale «dev'essere valutata alla luce degli scopi dell'art. 177 [ora art. 267 TFUE] e del posto ch'esso occupa nel sistema complessivo di tutela giurisdizionale istituito dai Trattati» e che le competenze attribuite alla Corte dalla citata previsione «hanno essenzialmente lo scopo di garantire l'applicazione uniforme del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali». Più di recente, cfr. ad esempio Corte giust., 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale)*, cit., punto 64, ove si afferma che il procedimento di rinvio pregiudiziale «mira a garantire in ogni circostanza al diritto dell'Unione la stessa efficacia in tutti gli Stati membri e a prevenire così divergenze nell'interpretazione di quest'ultimo, che i giudici nazionali devono applicare, e tende a garantire quest'applicazione».

⁶³ In tali termini, la Corte si è pronunciata a partire dal citato parere 2/13 del 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione europea alla CEDU*, spec. punto 176.

comma, TFUE – ad evitare che in uno Stato membro si consolidi (non già una singola sentenza, bensì) «una giurisprudenza» contrastante con le norme “comunitarie”⁶⁴.

In terzo luogo, contribuisce a supportare la tesi dell’efficacia *erga omnes* il fatto che l’art. 23 dello Statuto attribuisca il diritto di presentare osservazioni, nell’ambito del procedimento pregiudiziale, non solo alle parti del giudizio nazionale *a quo*, ma anche ad altri soggetti, ai quali è altresì notificata, a cura del cancelliere della Corte, la domanda di pronuncia pregiudiziale. Si tratta, in particolare, degli Stati membri, della Commissione europea (che nella prassi presenta sistematicamente osservazioni nelle cause pregiudiziali) e dell’istituzione, organo o organismo dell’Unione che ha adottato l’atto di cui si contesta la validità o l’interpretazione, ai quali si aggiungono – per effetto della recente riforma⁶⁵ – il Parlamento europeo, il Consiglio e la Banca centrale europea, «qualora ritengano di avere un interesse particolare nelle questioni sollevate dalla domanda di pronuncia pregiudiziale»⁶⁶. Come rilevato in dottrina, tale garanzia procedurale, intesa ad ampliare la partecipazione al giudizio davanti alla Corte, «trova il suo fondamento proprio nel fatto che, una volta pronunciata, la sentenza della Corte produrrà effetti al di fuori della causa principale e dell’ordinamento giuridico nazionale del giudice *a quo*»⁶⁷.

In quarto luogo, a conferma di quanto precede si può menzionare, inoltre, la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa al temperamento

⁶⁴ Cfr., *inter alia*, Corte giust., 24 maggio 1977, causa 107/76, *Hoffmann-La Roche c. Centrafarm*, ECLI:EU:C:1977:89, punto 5; Corte giust., 27 ottobre 1982, cause riunite 35 e 36/82, *Morson e Jhanjan c. Staat der Nederlanden*, ECLI:EU:C:1982:368, punto 8; Corte giust., 4 novembre 1997, causa C-337/95, *Parfums Christian Dior c. Evora*, ECLI:EU:C:1997:517, punto 25; Corte giust., 22 febbraio 2001, causa C-393/98, *Gomes Valente*, ECLI:EU:C:2001:109, punto 17; Corte giust., 4 giugno 2002, causa C-99/00, *Lykke-skog*, ECLI:EU:C:2002:329, punto 14. Nelle sentenze più recenti, in termini ancora più chiari, la Corte fa riferimento a «un qualsiasi Stato membro»: cfr., ad esempio, Corte giust., 15 marzo 2017, causa C-3/16, *Aquino*, ECLI:EU:C:2017:209, punto 33; Corte giust., 4 ottobre 2018, causa C-416/17, *Commissione c. Francia (anticipo d’imposta)*, ECLI:EU:C:2018:811, punto 103.

⁶⁵ V. *supra*, il § 1 ed in particolare la nota 2.

⁶⁶ Così l’art. 23, secondo comma, dello Statuto, come modificato dall’art. 1 del regolamento 2024/2019, cit. In merito alla citata modifica dell’art. 23 dello Statuto, cfr. J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all’alba della sua entrata in vigore*, cit., spec. p. 7. Per ulteriori considerazioni in ordine alla partecipazione di “terzi” al procedimento pregiudiziale, cfr. M. CONDINANZI, *La partecipazione al pregiudiziale: tertium non datur*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2023, p. 1 ss.

⁶⁷ In questi termini M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell’Unione europea*, cit., p. 232; nello stesso senso cfr., ad esempio, M. BROBERG, N. FENGER, *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, cit., p. 407 s.; K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK, *EU Procedural Law*, cit., spec. p. 266.

dell'obbligo di rinvio pregiudiziale in capo alle giurisdizioni nazionali di ultima istanza⁶⁸, alla quale fa da *pendant* la possibilità, per la Corte⁶⁹ (nonché, ormai, per il Tribunale⁷⁰), di definire il procedimento pregiudiziale, in presenza di presupposti analoghi, con ordinanza motivata. Invero, la possibilità di fare riferimento a una pronuncia già resa dalla Corte implica un'efficacia della stessa ben al di là del caso di specie.

In quinto luogo, anche la giurisprudenza relativa alla limitazione nel tempo degli effetti delle sentenze pregiudiziali può essere letta quale conferma di un'efficacia *erga omnes* delle pronunce rese a tale titolo dalla Corte: invero, una simile limitazione vincola tutte le giurisdizioni nazionali che si trovino a dover trattare questioni analoghe.

Infine, un ulteriore elemento a supporto della tesi in discorso è costituito dalle conseguenze che possono derivare dalla violazione di una sentenza pregiudiziale, sulle quali si tornerà *infra*⁷¹. A tale riguardo, si anticipa che, per quanto concerne ad esempio la responsabilità dello Stato membro per violazione del diritto dell'Unione “per fatto del giudice”, tale responsabilità ben può derivare dalla mancata applicazione di un principio di diritto affermato dalla Corte di giustizia, tra l'altro, in una sentenza pregiudiziale⁷²; e ciò, indipendentemente dal fatto che la violazione sia commessa dal giudice del rinvio o da altre giurisdizioni nazionali nell'ambito di un caso diverso da quello che ha dato origine al rinvio pregiudiziale⁷³.

Con particolare riguardo all'ordinamento italiano, pare utile ricordare che l'efficacia *erga omnes* delle sentenze pregiudiziali interpretative è stata

⁶⁸ Cfr., per tutte, Corte giust., 6 ottobre 1982, causa 283/81, *CILFIT c. Ministero della Sanità*, ECLI:EU:C:1982:335, e Corte giust., 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, cit.

⁶⁹ V. l'art. 99 del regolamento di procedura della Corte di giustizia.

⁷⁰ V. l'art. 226 del regolamento di procedura del Tribunale, come modificato a seguito della recente riforma (su cui v. *supra*, § 1, nota 2).

⁷¹ V. il § 4.

⁷² Cfr. Corte giust., 25 novembre 2010, causa C-429/09, *FuB*, ECLI:EU:C:2010:717, spec. par. 52 ss.

⁷³ Cfr. M. BROBERG, N. FENGER, *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, cit., p. 408; A. CORRERA, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, cit., p. 182.

riconosciuta dalla Corte costituzionale⁷⁴, dalla Corte di cassazione⁷⁵, nonché dal Consiglio di Stato⁷⁶.

Peraltro, l’adesione alla tesi dell’efficacia *erga omnes* delle sentenze pregiudiziali interpretative non impedisce di riconoscere anche sotto questo profilo, come anticipato, la necessità di adoperare con cautela, e con le precisazioni di cui sopra, il concetto di attuazione. Anzi, almeno in linea tendenziale i profili problematici sono suscettibili di aumentare allorché ci si collochi al di fuori della specifica controversia da cui trae origine la pronuncia pregiudiziale. Invero, benché secondo una certa impostazione non vi sarebbe alcuna differenza tra gli effetti prodotti da una sentenza pregiudiziale interpretativa (*i*) nei confronti del giudice *a quo* e (*ii*) rispetto ad altri soggetti quali le istituzioni dell’Unione, gli Stati membri e le persone fisiche e giuridiche⁷⁷, è abbastanza intuitivo che l’attuazione (nel senso sopra precisato) dell’interpretazione pregiudiziale fornita dalla Corte non sempre può verificarsi in termini analoghi nei confronti di tali diverse categorie di soggetti. E ciò, sia per gli elementi di strutturale differenza tra di essi, sia perché, ad esempio nel caso delle giurisdizioni di altri Stati membri (ma il discorso può valere altresì all’interno del medesimo Stato membro di appartenenza del giudice *a quo*), le peculiarità dei rispettivi ordinamenti nazionali potrebbero sollevare

⁷⁴ La Corte costituzionale ha adottato l’orientamento in questione a partire dalla sentenza n. 113/1985, *Beca*, ove si afferma che la normativa “comunitaria” «entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti diretti siano intaccati dalla legge dello Stato [...] tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell’immediata applicabilità» e che tale principio «non vale soltanto per la disciplina prodotta mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti, come nella specie, dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia». Cfr. altresì le sentenze della Corte costituzionale n. 389/1989, *Provincia autonoma di Bolzano*, e n. 284/2007, *B.M.*

⁷⁵ Cfr., ad esempio, Cass., ord. n. 29258 del 20 ottobre 2021: «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 [UE], 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’Unione]». In precedenza, cfr. Cass., 3 ottobre 1997, n. 9653; Cass., 28 marzo 1997, n. 2787; Cass., 30 agosto 2004, n. 17350; Cass., 2 marzo 2005, n. 4466; Cass., 11 dicembre 2012, n. 22577; Cass., 3 marzo 2017, n. 5381. Per ampie considerazioni sul punto, cfr. altresì, recentemente, Cass., Sez. Un., 6 aprile 2023, n. 24533.

⁷⁶ Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 22 marzo 2024, n. 4, ove si legge che «una pronuncia della CGUE che affermi il contrasto del diritto nazionale con il diritto eurounitario [ha] una portata normativa, e come tale *erga omnes*».

⁷⁷ Così, ad esempio, M. BROBERG, *Preliminary References as a Means for Enforcing EU Law*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, 2017, p. 99 ss., spec. p. 107 s.

questioni nuove, in ipotesi non considerate dalla Corte nella propria pronuncia pregiudiziale⁷⁸ (ancorché tali nuove questioni possano – o, eventualmente, debbano – formare oggetto, a loro volta, di un nuovo rinvio ai sensi dell’art. 267 TFUE).

3.3. Gli obblighi derivanti dalla sentenza pregiudiziale che sancisca, in sostanza, il contrasto di una o più norme nazionali con il diritto UE

Sempre nell’ambito degli effetti della sentenza pregiudiziale suscettibili di prodursi anche al di là del caso oggetto del procedimento principale, vi è una specifica categoria di obblighi che la Corte di giustizia ha individuato, segnatamente in capo agli Stati membri, nel quadro del c.d. uso alternativo del rinvio pregiudiziale⁷⁹. Con tale espressione si è soliti indicare, com’è noto, una modalità di utilizzo del meccanismo in esame, tramite cui la Corte, che pure afferma in linea di principio la propria incompetenza a pronunciarsi sulle normative interne degli Stati membri, finisce per svolgere, in sostanza, una valutazione in ordine alla compatibilità del diritto nazionale con il diritto dell’Unione. Tale prassi, introdotta sin dalla storica sentenza *Van Gend en Loos*⁸⁰, trova riscontro nelle innumerevoli pronunce pregiudiziali della Corte nel cui dispositivo è statuito che una determinata regola, o principio, del diritto UE «osta» o «non osta» ad una normativa nazionale, quale quella oggetto del procedimento principale, di cui la Corte indica in modo più o meno specifico, a seconda dei casi, le caratteristiche⁸¹.

⁷⁸ Si pensi, tra i molti esempi, alle rilevanti questioni poste, nel medesimo ordinamento di appartenenza del giudice del rinvio, dalla sentenza resa dalla Corte di giustizia nel noto caso *Taricco*, cit. (v. *supra*, nota 53), nonché, in un ordinamento diverso (ad esempio, nell’ordinamento italiano), dalla sentenza *Lexitor* (Corte giust., 11 settembre 2019, causa C-383/18, ECLI:EU:C:2019:702), pronunciata dalla Corte di giustizia su rinvio pregiudiziale proposto dal Tribunale circondariale di Lublino-Wschód con sede in Świdnik, Polonia.

⁷⁹ *Ex multis* cfr. A. TIZZANO, *Foglia-Novello atto II, ovvero la crisi dell’uso ‘alternativo’ dell’art. 177 CEE*, *Il Foro Italiano*, 1982, IV, c. 308 ss.; G. TESAURO, *Diritto dell’Unione europea*, 7^a ed., Padova, 2012, spec. p. 294 ss.; D. GALLO, *L’efficacia diretta del diritto dell’Unione europea negli ordinamenti nazionali*, cit., spec. p. 65 ss.; M. BROBERG, *Preliminary References as a Means for Enforcing EU Law*, cit., *passim*; R. ADAM, *Il rinvio pregiudiziale tra tutela dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, cit., spec. p. 18 ss.

⁸⁰ Corte giust., 5 febbraio 1963, causa 26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

⁸¹ Cfr. R. ADAM, *Il rinvio pregiudiziale tra tutela dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, cit., spec. p. 20, che rileva come la Corte di giustizia si trovi ormai ad affrontare questioni relative alla compatibilità di legislazioni nazionali con il diritto UE «in circa metà delle sentenze emesse a norma dell’art. 267 del TFUE».

Per tale via, il rinvio pregiudiziale interpretativo è diventato, in specie nei casi in cui viene utilizzato nel modo sopra richiamato, uno strumento complementare alla procedura di infrazione – una sorta di “infrazione mascherata”⁸² –, consentendo alla Corte di giustizia, da un lato, di vigilare sull’adempimento del diritto UE da parte degli Stati membri e, dall’altro, di garantire tutela (indiretta) ai singoli⁸³.

Anche in questo caso la questione degli effetti delle sentenze pregiudiziali dà luogo ad interrogativi: se è indubbia la vincolatività di tali pronunce per il giudice nazionale del rinvio, potrebbe astrattamente essere messa in discussione l’efficacia delle stesse su di un piano più generale, tenuto conto del (già rilevato) “silenzio” dei trattati sul punto, a maggior ragione alla luce del fatto che il c.d. uso alternativo del rinvio pregiudiziale è stato introdotto in via di prassi. Come si è visto, infatti, nulla è previsto dal diritto primario quanto agli effetti delle pronunce pregiudiziali in generale; né, tanto meno, i trattati specificano le conseguenze di una pronuncia pregiudiziale con cui il giudice dell’Unione sancisca, in sostanza, l’incompatibilità di una normativa nazionale con il diritto dell’Unione, diversamente da quanto avviene per le sentenze con cui la Corte accerti un inadempimento statale all’esito di una procedura di infrazione, i cui effetti sono stabiliti dall’art. 260, par. 1, TFUE.

Ciò posto, ci si potrebbe chiedere se, anche alla luce della citata complementarità tra rinvio pregiudiziale di interpretazione e procedura di

⁸² Così C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell’architettura giurisdizionale dell’Unione europea*, cit., p. 503.

⁸³ Cfr. A. TIZZANO, *La tutela dei privati nei confronti degli Stati membri dell’Unione europea*, in *Foro it.*, 1995, IV, c. 13 ss., che definisce il rinvio pregiudiziale come la “via regina” per la tutela in sede “comunitaria” contro la normativa e prassi nazionale in contrasto con il diritto UE, rilevando come tale meccanismo sia «diventato rapidamente uno strumento fondamentale anche per la tutela giudiziaria dei privati» (*ivi*, par. 4); M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell’Unione europea*, cit., p. 189, che evidenziano come, nel quadro del rinvio pregiudiziale, i privati (pur in assenza di un potere formale di “iniziativa”, stante l’esclusiva responsabilità delle giurisdizioni nazionali ai sensi dell’art. 267 TFUE) finiscono per svolgere «il ruolo di “sentinella” rispetto agli inadempimenti degli Stati membri, contribuendo così a compensare alcune delle debolezze della procedura di infrazione [...], gestita dalla Commissione in modo pienamente discrezionale e [...] senza alcuna garanzia nei tempi e nei risultati»; M. BROBERG, *Preliminary References as a Means for Enforcing EU Law*, cit., spec. p. 99, ad avviso del quale, nella prassi, l’art. 267 TFUE «has become a highly important means for private parties’ enforcement of EU law; perhaps even the most important one». Nello stesso senso cfr. anche C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell’architettura giurisdizionale dell’Unione europea*, cit., p. 503 s.; R. ADAM, *Il rinvio pregiudiziale tra tutela dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, cit., spec. p. 18 ss.; C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, Torino, 2024, spec. p. 60 ss.

infrazione, l'art. 260, par. 1, TFUE sia applicabile, per analogia, alle sentenze pregiudiziali interpretative pronunciate nel contesto del c.d. uso alternativo del rinvio pregiudiziale⁸⁴. Un simile approccio ermeneutico potrebbe apparire in una certa misura coerente – sia pure *mutatis mutandis* e senza negare le peculiarità della fattispecie in esame – con la soluzione fatta propria dalla Corte in relazione alle sentenze che accertano in via pregiudiziale l'invalidità di una norma dell'Unione, alle quali, per giurisprudenza consolidata, viene applicata in via analogica la previsione di cui all'art. 266 TFUE⁸⁵.

In realtà, il predetto interrogativo è per così dire superato dal fatto che – come rilevato *supra*⁸⁶ – l'obbligo per gli Stati membri di dare seguito (o attuazione, nel senso sopra proposto) alla sentenza pregiudiziale interpretativa discende già dal principio di leale cooperazione, oltre che dalla norma dell'Unione la cui interpretazione ha evidenziato i profili di incompatibilità della legislazione o prassi nazionale⁸⁷. Non risulta quindi necessaria, per configurare l'obbligo in questione, né un'espressa previsione in tal senso all'interno dei trattati, né l'applicazione per analogia dell'art. 260, par. 1, TFUE, come dimostrato, del resto, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sul punto, che prescinde da qualsiasi riferimento a tale norma⁸⁸.

In effetti, la Corte ha chiarito, muovendo proprio dal principio di leale cooperazione, che, a seguito di una sentenza pregiudiziale interpretativa che sancisca l'incompatibilità di una normativa nazionale con il diritto UE, «è compito delle autorità dello Stato membro interessato adottare i

⁸⁴ Per uno spunto in tal senso, cfr. anche C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, cit., spec. p. 63, ove, nel fare riferimento alle conseguenze derivanti da una sentenza pregiudiziale per lo Stato membro interessato, si utilizzano (volutamente, come precisato *ivi*, alla nota 187) i termini propri dell'art. 260, par. 1, TFUE.

⁸⁵ Cfr., *ex multis*, Corte giust., 28 gennaio 2016, cause riunite C-283/14 e C-284/14, *CM Eurologistik*, ECLI:EU:C:2016:57, punto 48; Corte giust., 15 marzo 2018, causa C-256/16, *Deichmann*, ECLI:EU:C:2018:187, punto 87; Corte giust., 19 giugno 2019, causa C-612/16, *C & J Clark International*, ECLI:EU:C:2019:508, punto 38. *Amplius* sul punto v. N. LAZZERINI, *L'obbligo delle istituzioni dell'Unione di conformarsi alle pronunce di accertamento dell'illegittimità di propri atti*, cit., spec. par. 5, cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti.

⁸⁶ V. il § 2.

⁸⁷ Cfr. R. ADAM, *Il rinvio pregiudiziale tra tutela dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, cit., spec. p. 25.

⁸⁸ Lo stesso art. 260, par. 1, TFUE, peraltro, può a sua volta considerarsi una specificazione del principio di leale cooperazione, come evidenziato da C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Infrazioni statali al diritto UE: l'esecuzione delle sentenze "comunitarie" di accertamento e quelle di condanna*, cit., par. 2.

provvedimenti generali o particolari idonei a garantire il rispetto del diritto [dell’Unione] sul loro territorio»⁸⁹. Non solo: benché tali autorità mantengano un potere discrezionale con riguardo alle misure da adottare in concreto, esse «devono vigilare in particolare affinché il diritto nazionale sia rapidamente adeguato al diritto [dell’Unione] e affinché sia data piena attuazione ai diritti che sono attribuiti ai singoli dall’ordinamento [dell’Unione]»⁹⁰.

Tenuto conto di quanto precede, si ritiene che, nel caso in cui la Corte pronunci una sentenza pregiudiziale con le caratteristiche appena evocate, lo Stato membro interessato sia destinatario di obblighi analoghi, se non identici, a quelli risultanti a seguito di una sentenza che ne accerti l’inadempimento⁹¹. Vero è che, nel caso in cui le autorità statali non pongano rimedio alla violazione rilevata dalla Corte in sede pregiudiziale, la Commissione (o eventualmente un altro Stato membro) potrà avviare, anche alla luce di quanto statuito nella sentenza pregiudiziale, una procedura di infrazione, ai sensi dell’art. 258 (o 259) TFUE⁹² (benché le due procedure siano nettamente autonome, non essendo legate da alcuna connessione di tipo funzionale⁹³). Tuttavia, è altresì vero che gli obblighi

⁸⁹ Cfr. Corte giust., 21 giugno 2007, cause riunite da C-231/06 a C-233/06, *Jonkman e a.*, ECLI:EU:C:2007:373, punto 37 s. Nello stesso senso, più di recente, cfr. ad esempio Corte giust., 10 marzo 2022, causa C-177/20, *Grossmania*, ECLI:EU:C:2022:175, spec. punto 64, ove la Corte afferma altresì il dovere, in capo alle autorità dello Stato membro interessato, di disapplicare la normativa nazionale in questione (ovviamente a condizione che le norme dell’Unione rilevanti siano provviste di effetto diretto e nell’ipotesi in cui non sia possibile all’interpretazione conforma della predetta normativa nazionale, come si evince anche dal richiamo operato dalla Corte alla giurisprudenza citata al precedente punto 43 della medesima sentenza).

⁹⁰ Corte giust., 21 giugno 2007, cause riunite da C-231/06 a C-233/06, *Jonkman e a.*, cit., punto 38.

⁹¹ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, cit., p. 399, ad avviso dei quali tali due categorie di sentenze fanno sorgere, in capo allo Stato membro interessato, «gli stessi obblighi». Cfr. altresì R. ADAM, *Il rinvio pregiudiziale tra tutela dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, cit., spec. p. 22 s., secondo cui, in alcuni casi (seppur rari), la Corte, «estremizzando l’uso della pregiudiziale di interpretazione in chiave surrogatoria rispetto al ricorso per inadempimento», formula i dispositivi delle sentenze pregiudiziali interpretative «in modo tale da essere addirittura difficilmente distinguibili da quelli delle sentenze emanate ai sensi dell’art. 258 TFUE»; nonché C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Infrazioni statali al diritto UE: l’esecuzione delle sentenze “comunitarie” di accertamento e quelle di condanna*, cit., par. 2, spec. nota 19.

⁹² Si tornerà sul punto *infra*, § 4.

⁹³ In tali termini C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, cit., p. 84 ss., che cita, in proposito, la sentenza della Corte di giustizia del 1° dicembre 1993, causa C-234/91, *Commissione c. Danimarca*, ECLI:EU:C:1993:910, punto 21.

sopra richiamati sorgono in capo allo Stato membro interessato già per effetto della sentenza pregiudiziale, senza che sia necessaria, di per sé, l'apertura del procedimento di infrazione. Ed è anche per questa ragione che in dottrina si è sottolineato che non sarebbe corretto ricostruire in termini gerarchici i rapporti tra sentenza di inadempimento e sentenza pregiudiziale interpretativa, asserendo una pretesa maggiore rilevanza della prima rispetto alla seconda⁹⁴.

Nello stesso tempo, occorre riconoscere che l'“attuazione” delle due tipologie di sentenze in questione presenta rilevanti differenze strutturali. Come noto, infatti, tralasciando l'ipotesi specifica di cui al par. 3 dell'art. 260 TFUE, è solo la mancata “esecuzione” della sentenza che accerti l'inadempimento (*ex artt.* 258 o 259 TFUE) a costituire il presupposto per l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, in specie di una somma forfettaria e/o di una penalità di mora, all'esito di una (nuova) procedura di infrazione ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE. Nel caso in cui lo Stato membro interessato non dia seguito ad una sentenza pregiudiziale interpretativa, invece, la Commissione potrà soltanto, come anticipato, avviare una procedura ai sensi dell'art. 258 TFUE⁹⁵.

Anche dalla prospettiva del c.d. uso alternativo del rinvio pregiudiziale, dunque, sembra confermata la tesi proposta in merito all'applicabilità del concetto di attuazione con riguardo alle sentenze pregiudiziali interpretative, ritenuta prospettabile soltanto nella misura in cui tale concetto sia inteso in senso lato e, per così dire, relativizzato.

⁹⁴ Cfr., in questo senso, L. COUTRON, *L'arrêt préjudiciel en interprétation, base juridique du rétablissement de la légalité*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2023, p. 705 ss., a commento (in chiave critica, sotto questo profilo) della sentenza della Corte di giustizia del 10 marzo 2022, causa C-177/20, *Grossmania*, cit., nella quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi *ex art.* 267 TFUE su una fattispecie che era già stata oggetto sia di una sentenza pregiudiziale interpretativa (Corte giust., 6 marzo 2018, cause riunite C-52/16 e C-113/16, *SE-GRO e Horváth*, ECLI:EU:C:2018:157), sia di una sentenza pronunciata su ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione *ex art.* 258 TFUE (Corte giust., 21 maggio 2019, causa C-235/17, *Commissione c. Ungheria (Usufrutti su terreni agricoli)*, ECLI:EU:C:2019:432).

⁹⁵ Non sembra infatti sostenibile la percorribilità di un'applicazione analogica dell'art. 260, par. 2, TFUE alle sentenze pregiudiziali interpretative del giudice dell'Unione (nemmeno in via teorica ed astratta, come ipotizzato *supra* in riferimento al primo paragrafo del medesimo art. 260 TFUE): e ciò, sulla base di considerazioni tanto letterali, tenuto conto del fatto che la formulazione testuale del par. 2 è ben più specifica rispetto a quella del par. 1, quanto sistematiche, in considerazione, tra l'altro, della collocazione del citato par. 2 all'interno dell'art. 260 TFUE letto nel suo insieme.

4. Cenni sull’effettività delle sentenze pregiudiziali interpretative e sulle conseguenze configurabili in caso di inosservanza di tali pronunce

Esaminati in linea generale i riflessi dell’applicazione del concetto di attuazione alle sentenze pregiudiziali interpretative, alla luce dei relativi effetti, pare ora opportuno dedicare qualche breve cenno al tema dell’effettività delle medesime pronunce, in specie nell’ambito degli ordinamenti nazionali. E ciò, in particolare, al fine di valutare se la ricostruzione qui proposta trovi riscontro nella pratica, attraverso un’effettiva “attuazione” dell’interpretazione fornita dalla Corte nelle pronunce in esame.

Un’analisi esaustiva del tema, oltre ad esulare dalle finalità del presente contributo, risulta, oggi (e, per la verità, ormai da tempo), praticamente impossibile, tenuto conto dell’elevatissimo numero di pronunce pregiudiziali rese dal giudice dell’Unione. Invero, come indicato nell’ultima relazione annuale sull’attività dell’istituzione giudiziaria dell’UE⁹⁶, nel solo 2023 sono state pronunciate ben 532 sentenze pregiudiziali, su un totale di 783 cause definite dalla Corte di giustizia⁹⁷.

È vero che, a differenza di quanto avveniva in passato, è oggi più semplice avere accesso ai c.d. *follow-up judgments*, potendo quindi avere contezza di quello che viene talvolta definito il *suivi* del procedimento pregiudiziale davanti al giudice nazionale del rinvio⁹⁸. Non va però trascurato che, da un lato, le pronunce in questione sono disponibili soltanto in alcuni casi e per quanto riguarda gli ultimi anni; dall’altro lato, i numeri sopra ricordati danno atto di una prassi che sarebbe estremamente difficile esaminare nel dettaglio, “coprendo” tutti gli Stati membri dell’Unione, la totalità dei settori del diritto UE e l’intero arco di tempo nel quale la Corte di giustizia ha esercitato la propria competenza pregiudiziale. A ciò si aggiunge la considerazione secondo cui, per valutare in modo approfondito

⁹⁶ Corte di giustizia dell’Unione europea, *Relazione annuale 2023. Panoramica dell’anno*, reperibile all’indirizzo internet: curia.europa.eu (v. in particolare p. 27 della versione pdf).

⁹⁷ Il numero totale delle sentenze e ordinanze rese dalla Corte di giustizia dall’inizio della propria attività al 31 dicembre 2023 ammonta, invece, a 45.482 (cfr. la pagina “*L’istituzione – La Corte in cifre*” disponibile sul sito internet della CGUE, cit.): pur non essendo disponibile il dato relativo ai soli procedimenti pregiudiziali, si può stimare che le pronunce emanate nel quadro di tali procedimenti rappresentino circa la metà (o, adottando un approccio prudenziale, poco meno della metà) del numero indicato.

⁹⁸ Cfr. la prassi della Corte di giustizia dell’Unione europea, inaugurata in tempi relativamente recenti, di pubblicare sul proprio sito internet le sentenze rese “a valle” dei procedimenti pregiudiziali dalle giurisdizioni nazionali *a quibus*. Per quanto riguarda in particolare i rinvii pregiudiziali “italiani”, cfr. altresì le banche dati “*Pregiudiziali e follow-up*” (disponibile all’indirizzo internet: 267.europeanlitigation.eu), ed *EurojusItalia* (consultabile all’indirizzo internet: www.eurojusitalia.eu).

l'effettività delle pronunce pregiudiziali, a ben vedere, non sarebbe nemmeno sufficiente analizzare l'esito di ciascuna causa di fronte alla relativa giurisdizione nazionale del rinvio⁹⁹. Risulterebbe a tal fine necessario, più in generale, esaminare la giurisprudenza nazionale che, in ciascuno degli Stati membri e in relazione a questioni identiche o analoghe, dà (o eventualmente non dà) "attuazione" all'interpretazione fatta propria dal giudice dell'Unione nelle pronunce in questione¹⁰⁰, come pure, in teoria, la prassi di istituzioni, organi e organismi di volta in volta chiamati a dare applicazione a norme dell'Unione interpretate dalla Corte in sede pregiudiziale.

Ciò premesso, è comunque possibile svolgere qualche considerazione di carattere generale in merito all'effettività, nel senso appena precisato, delle sentenze pregiudiziali interpretative: a tal fine, appare utile riprendere la distinzione operata *supra* in relazione all'efficacia di tali pronunce¹⁰¹.

Con riferimento, in primo luogo, al seguito dato alle sentenze in questione da parte delle *giurisdizioni nazionali del rinvio*, va anzitutto rilevato che, in linea di principio, lo «straordinario successo»¹⁰² pressoché unanimemente riconosciuto al rinvio pregiudiziale è dovuto, tra l'altro, all'altissimo grado di uniformazione alle pronunce pregiudiziali da parte dei giudici che ne hanno fatto richiesta¹⁰³. Ciò vale, tra l'altro, per i giudici italiani¹⁰⁴ –

⁹⁹ Come pure, in caso di rinvii operati da giurisdizioni non di ultima istanza (ai sensi del secondo comma dell'art. 267 TFUE), di fronte ai giudici di grado superiore, nelle (eventuali) fasi successive del medesimo giudizio.

¹⁰⁰ Sul punto cfr., da ultimo, E. CIMIOTTA, *L'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., spec. p. 14 ss., cui si rinvia anche per ampi riferimenti.

¹⁰¹ V. i §§ 3.1, 3.2 e 3.3.

¹⁰² Così A. TIZZANO, *Il rinvio pregiudiziale e la prassi dei giudici italiani*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 403 ss., a p. 404.

¹⁰³ Cfr., ad esempio, M. BROBERG, N. FENGER, *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, cit., p. 400 ss., nonché, in precedenza, *ex multis*, F. JACOBS, *The Effect of Preliminary Rulings in the National Legal Order*, cit., p. 29 ss., e S. NYIKOS, *The Preliminary Reference Process: National Court Implementation, Changing Opportunity Structures and Litigant Desistment*, in *European Union Politics*, 2003, p. 397 ss., spec. p. 410, il quale stima (sulla base di dati aggiornati al 2003) che i casi nei quali il giudice *a quo* si conforma alla pronuncia pregiudiziale della Corte siano all'incirca il 96% del totale.

¹⁰⁴ Per alcuni dati in merito ai rinvii pregiudiziali italiani, ancorché in una prospettiva più ampia e non specificamente focalizzata sull'"attuazione" delle pronunce pregiudiziali della Corte di giustizia, cfr. ad esempio M.C. REALE, M. BORRACCETTI, *Da giudice a giudice – Il dialogo tra giudice italiano e Corte di giustizia delle Comunità europee*, Milano, 2008; M. CON-DINANZI, *I giudici italiani «avverso le cui decisioni non possa porsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno» e il rinvio pregiudiziale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 295 ss., spec. p. 305 ss.; J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 dicembre 2022: uno studio sulla prassi e sulle prospettive del dialogo tra giudici italiani e giudici dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2023, p. 135 ss.

secondi solo a quelli tedeschi per numero totale di rinvii pregiudiziali sollevati¹⁰⁵ –, i cui rapporti con la Corte di giustizia «possono ormai ritenersi consolidati»¹⁰⁶.

Tuttavia, non mancano casi di decisioni emanate da giurisdizioni nazionali del rinvio in aperto contrasto con la pronuncia pregiudiziale resa dalla Corte di giustizia. Tra i vari esempi, che non è possibile esaminare nel dettaglio in questa sede, si pensi alle “reazioni” dei giudici *a quibus* a seguito delle sentenze *Landtová*¹⁰⁷ e *Dansk Industri*¹⁰⁸. Nel primo di tali due casi, la Corte costituzionale ceca si è spinta ad affermare che la Corte di giustizia si sarebbe pronunciata *ultra vires*, ossia al di fuori delle competenze attribuitele dai trattati e, quindi, dagli Stati membri. A una conclusione analoga è giunto altresì il Tribunale costituzionale tedesco nel noto caso *Weiss*¹⁰⁹, che pare utile ricordare in questa sede (pur riguardando una sentenza pregiudiziale di validità) in ragione del fatto che, a seguito della citata sentenza del Bundesverfassungsgericht, la Corte di giustizia dell’Unione europea ha ritenuto, per la prima volta nella sua storia, di adottare un comunicato stampa finalizzato a ribadire, tra l’altro, «che, in base a una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, una sentenza pronunciata in via pregiudiziale da questa Corte vincola il giudice nazionale per la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente»¹¹⁰.

In una prospettiva più specifica, si è talvolta contestato l’esito del procedimento principale a valle di una sentenza pregiudiziale, nell’ipotesi in cui una giurisdizione nazionale di ultima istanza, chiamata dalla Corte a

¹⁰⁵ Cfr. J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani*, cit., p. 139.

¹⁰⁶ A. TIZZANO, *Il rinvio pregiudiziale e la prassi dei giudici italiani*, cit., p. 409.

¹⁰⁷ Corte giust., 22 giugno 2011, causa C-399/09, ECLI:EU:C:2011:415; cfr. la successiva decisione della Corte costituzionale ceca Pl.ÚS 5/12 del 31 gennaio 2012 sul caso *Holubec*.

¹⁰⁸ Corte giust., 19 aprile 2016, causa C-441/14, ECLI:EU:C:2016:278; cfr. la sentenza della Corte suprema danese del 6 dicembre 2016, n. 15/2014, *DI acting for Ajos A/S v. The estate left by A* (una traduzione in inglese della pronuncia è reperibile all’indirizzo internet: www.supremecourt.dk).

¹⁰⁹ Cfr. Bundesverfassungsgericht, Secondo Senato, sentenza del 5 maggio 2020, n. 2 BvR 859/15 (la cui versione in lingua inglese è disponibile all’indirizzo internet: www.bundesverfassungsgericht.de), nella quale si afferma che sarebbe *ultra vires*, in particolare, la sentenza della Corte di giustizia dell’11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss e a.*, ECLI:EU:C:2018:1000.

¹¹⁰ CGUE, *Comunicato stampa a seguito della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, n. 58/20 dell’8 maggio 2020, reperibile all’indirizzo internet: curia.europa.eu.

svolgere verifiche preliminari, ed essenziali, per la definizione del caso oggetto del procedimento principale, ometta poi di procedere a tali verifiche e renda la propria sentenza prescindendo da esse¹¹¹.

In secondo luogo, si registrano vari episodi di inosservanza (non solo del diritto UE in generale, ma anche, più specificamente) di una sentenza pregiudiziale da parte di *soggetti diversi dalla giurisdizione che ha operato il rinvio* (in particolare, corti supreme o costituzionali degli Stati membri).

Si pensi, ad esempio, nell'ambito della c.d. crisi dello stato di diritto, alla reazione della Corte costituzionale rumena alla sentenza della Corte di giustizia *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e a.*¹¹², anch'essa ritenuta *ultra vires* con una pronuncia alla quale ha poi fatto seguito la sentenza *RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale)*¹¹³. Un altro esempio di inosservanza di una pronuncia pregiudiziale (*rectius*, di una linea di giurisprudenza) della Corte può ravvisarsi nell'ambito della vicenda che ha condotto alla sentenza *Commissione c. Francia (anticipo d'imposta)*, che costituisce il primo caso in cui la Corte di giustizia ha accertato l'inadempimento di uno Stato membro per violazione, da parte di un giudice di ultima istanza (in fattispecie, il *Conseil d'Etat* francese), dell'obbligo di rinvio pregiudiziale¹¹⁴. E, ancora, ha sollevato rilevanti questioni, com'è ampiamente

¹¹¹ Un esempio in tal senso è rappresentato dalla vicenda (su cui si tornerà brevemente *infra*) oggetto della sentenza della Corte di giustizia del 23 gennaio 2018, causa C-179/16, *F. Hoffmann-La Roche e a.*, ECLI:EU:C:2018:25, e della successiva sentenza del Consiglio di Stato italiano n. 4990/2019. A quest'ultima pronuncia ha poi fatto seguito il ricorso per revocazione proposto dalle imprese dei gruppi Roche e Novartis dinanzi allo stesso Consiglio di Stato, il quale ha sollevato un (secondo) rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: cfr. la sentenza del 7 luglio 2022, causa C-261/21, *F. Hoffmann-La Roche e a.*, ECLI:EU:C:2022:534. In proposito cfr., per tutti, G. TESAURO, *Sui vincoli (talvolta ignorati) del giudice nazionale prima e dopo il rinvio pregiudiziale: una riflessione sul caso Avastin/Lucentis e non solo*, cit., spec. p. 202 ss.

¹¹² Corte giust., 18 maggio 2021, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393.

¹¹³ Cfr. la sentenza n. 390/2021 dell'8 giugno 2021 della Curtea Constituțională (Corte costituzionale rumena), il cui contenuto è sintetizzato ai punti 18 ss. della sentenza della Corte di giustizia del 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale)*, cit.

¹¹⁴ Corte giust., 4 ottobre 2018, causa C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811, spec. punti 100 ss., ove la Corte ha accolto il quarto motivo proposto dalla Commissione nel suo ricorso *ex art. 258 TFUE*. Tale motivo aveva ad oggetto, come anticipato, la violazione dell'art. 267, terzo comma, TFUE, in relazione a due sentenze con cui il *Conseil d'Etat* francese aveva scelto di discostarsi dalla giurisprudenza *Accor* (15 settembre 2011, causa C-310/09, ECLI:EU:C:2011:581) e *Test Claimants in the FII Group Litigation* (13 novembre 2012, causa C-35/11, ECLI:EU:C:2012:707) della Corte di giustizia, benché esso non potesse avere la certezza che il suo ragionamento si sarebbe imposto con la stessa evi-

noto, la già citata sentenza *Taricco*¹¹⁵, che ha dato luogo ad una “saga” nell’ambito della quale la Corte costituzionale italiana ha minacciato – e, forse, anche sostanzialmente attivato – l’arma dei controlimiti¹¹⁶.

I casi sopra menzionati, pur avendo talora dato luogo ad episodi preoccupanti di violazione del diritto dell’Unione, nonché, più in particolare, di sentenze pregiudiziali, rappresentano, di fatto, ipotesi eccezionali. Nello stesso tempo, anche sotto questo profilo emerge, ancora una volta, la problematicità dell’“attuazione” (nel senso sopra precisato) dell’interpretazione resa dalla Corte in via pregiudiziale, che può dare origine a momenti di tensione tra ordinamento dell’Unione e ordinamenti nazionali, soprattutto in casi sensibili dal punto di vista (latamente) politico¹¹⁷.

In terzo luogo, non può nascondersi che problemi di mancato adeguamento alle sentenze pregiudiziali interpretative possono sorgere anche per quanto riguarda il c.d. *uso alternativo del rinvio pregiudiziale*.

In proposito, il problema principale è probabilmente rappresentato dalla tendenza, da parte degli Stati membri, almeno in alcuni casi, a non dare immediatamente seguito alla pronuncia pregiudiziale della Corte, attendendo piuttosto l’avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea¹¹⁸.

Vero è che l’istituzione investita del ruolo di guardiana dei trattati ha affermato di dare «*sistematicamente* seguito alle pronunce pregiudiziali della Corte nei casi di mancata conformità delle legislazioni nazionali riscontrati dalla Corte stessa»¹¹⁹. Tuttavia, anche alla luce della prassi, non si può escludere che tale successivo passaggio (*i*) non abbia luogo, tenuto conto dell’assoluta discrezionalità notoriamente riconosciuta alla Commissione

denza alla Corte e che, quindi, sussistesse l’ipotesi di c.d. *acte clair*, prevista dalla giurisprudenza *Cilfit* (citata *supra*, § 3.2).

¹¹⁵ V. *supra*, § 3.1.

¹¹⁶ Il riferimento è a Corte cost., ord. n. 24 del 2017, ove il ricorso al controlimite è minacciato, nonché a Corte cost., sent. n. 115 del 2018, nella quale si è ritenuto che la Consulta abbia sostanzialmente proceduto all’attivazione del controlimite: in questo senso cfr. C. AMALFITANO, *Rapporti di forza tra corti, sconfinamento di competenze e complessivo indebolimento del sistema UE?*, in *www.laLegislazionepenale.eu*, 4 dicembre 2019, disponibile *online*, spec. p. 12 ss.

¹¹⁷ Di «fibrillazioni politiche» discorre, nell’ambito di una riflessione più ampia sui rapporti tra ordinamento dell’Unione e ordinamenti degli Stati membri, M. CONDINANZI, *I controlimiti come sintesi ideale tra primato da affermare e identità nazionali da rispettare*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant’anni dopo*, Milano, 2015, p. 119 ss., spec. p. 130 s.

¹¹⁸ Sui rapporti tra rinvio pregiudiziale interpretativo e procedura di infrazione, v. *supra* il § 3.3.

¹¹⁹ V. Commissione europea, *Controllo dell’applicazione del diritto dell’Unione europea. Relazione annuale 2015*, 15 luglio 2016, COM(2016) 463 final, p. 17 (corsivo aggiunto).

nel quadro della procedura di infrazione¹²⁰, ovvero (ii) si verifichi, appunto, con un certo ritardo rispetto alla data di pronuncia della sentenza pregiudiziale in questione¹²¹.

È anche alla luce dei profili problematici sopra evidenziati – oltre che dell'intenzione, espressa in passato dalla Commissione europea, di concentrare il suo potere di vigilanza soprattutto sugli inadempimenti di portata sistemica¹²² – che pare potersi leggere la recente proposta, formulata in dottrina, secondo cui la Commissione dovrebbe introdurre, tramite un atto di *soft law*, «un sistema di sorveglianza automatica sul seguito dato dagli Stati alle sentenze pregiudiziali della Corte che abbiano evidenziato loro situazioni di inadempimento»¹²³ al diritto UE.

Anche sotto questo profilo, quindi, si avverte l'esigenza di “rafforzare” l'effettività delle sentenze pregiudiziali interpretative della Corte, o, quantomeno, di introdurre meccanismi di controllo in merito al seguito concretamente dato alle stesse.

Merita un breve cenno, infine, la questione – strettamente connessa al tema dell'effettività delle sentenze pregiudiziali interpretative del giudice

¹²⁰ Tra gli esempi in tal senso (relativo a uno Stato membro diverso da quello nell'ambito del quale era stata resa la sentenza pregiudiziale in questione, senza, peraltro, che ciò possa legittimare l'osservanza della stessa), può citarsi il seguito della sentenza *Lexitor* (citata *supra* alla nota 78) nell'ambito dell'ordinamento italiano, come rilevato da C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, cit., spec. p. 78 ss.

¹²¹ Si pensi, ad esempio, alla nota (e tormentata) vicenda delle c.d. concessioni balneari nell'ambito dell'ordinamento italiano: a seguito della sentenza pregiudiziale nel caso *Promoimpresa*, pronunciata dalla Corte di giustizia il 14 luglio 2016 (cause riunite C-458/14 e C-67/15, ECLI:EU:C:2016:558), la Commissione europea ha atteso sino alla fine del 2018 per l'apertura di un primo dialogo informale con lo Stato italiano in merito alle conseguenze della citata sentenza. In precedenza, v. il seguito della sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 2006, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, ECLI:EU:C:2006:391: anche in quel caso, la Commissione aveva lasciato trascorrere oltre due anni prima di dare avvio alla procedura di infrazione. Per i relativi riferimenti, e per ampie riflessioni sul punto, cfr. ancora C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, cit., spec. p. 81 ss., che osserva, tra l'altro, come la discrezionalità riconosciuta alla Commissione quanto all'avvio della procedura di infrazione, anche nel caso di pronuncia pregiudiziale che constati la contrarietà di una norma nazionale con il diritto UE, desti perplessità e non sia coerente con la sistematica partecipazione della medesima istituzione alle cause pregiudiziali, tramite la (già ricordata) presentazione di osservazioni (*ivi*, p. 85 s.).

¹²² Cfr. la comunicazione della Commissione europea “*Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*”, in *GUUE*, C 18 del 19 gennaio 2017, p. 10 ss., spec. p. 14.

¹²³ R. ADAM, *Il rinvio pregiudiziale tra tutela dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, cit., spec. p. 25 s.

dell’Unione – delle conseguenze prospettabili in caso di inosservanza, o mancata “attuazione”, di tali pronunce¹²⁴.

In proposito, va anzitutto osservato che non esiste un rimedio *ad hoc*, non essendo mai stato istituito un meccanismo di controllo diretto e specifico, da parte della Corte di giustizia, sull’inosservanza delle sentenze pregiudiziali¹²⁵: in linea di principio, trovano applicazione, quindi, gli strumenti previsti in via generale a fronte della violazione del diritto UE¹²⁶. È da notare, altresì, che non è sempre agevole distinguere, nella prassi, tra l’inosservanza di una o più sentenze (pregiudiziali interpretative) della Corte di giustizia dell’Unione europea, da un lato, e la violazione delle norme dell’Unione che in tali sentenze sono state oggetto di interpretazione, dall’altro.

In estrema sintesi, concentrando l’attenzione in particolare sulle violazioni commesse a livello statale, si può comunque ricordare l’esperibilità, *in primis*, della (già citata) procedura di infrazione, anche nei casi in cui sia

¹²⁴ Con specifico riguardo alle conseguenze della violazione delle sentenze pregiudiziali, cfr. A. CORRERA, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, cit., spec. p. 269 ss., cui si rinvia anche per riferimenti. Dalla prospettiva, in parte diversa, della violazione dell’obbligo di rinvio pregiudiziale (violazione che, peraltro, assume rilievo nella misura in cui si accompagna ad un’interpretazione e applicazione non corretta delle norme dell’Unione rilevanti, se del caso come interpretate dalla Corte di giustizia), cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, L. COUTRON (dir.), *L’obligation de renvoi préjudiciel à la Cour de justice: une obligation sanctionnée?*, Bruxelles, 2014; F. FERRARO, *The Consequences of the Breach of the Duty to Make Reference to ECJ for a Preliminary Ruling*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2015, p. 589 ss.; M. BROBERG, *National Courts of Last Instance Failing to Make a Preliminary Reference: The (Possible) Consequences Flowing Therefrom*, in *European Public Law*, 2016, p. 243 ss.; F. FERRARO, *Le conseguenze derivanti dalla violazione dell’obbligo di rinvio pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, cit., p. 139 ss.; sia consentito rinviare altresì a F. CROCI, *Nuove riflessioni sull’obbligo di rinvio pregiudiziale interpretativo alla luce delle sentenze Ferreira da Silva e X*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2017, p. 427 ss., spec. p. 443 ss.

¹²⁵ Non è mai stata accolta, infatti, la proposta contenuta nel Progetto di Trattato del 1984 (c.d. progetto Spinelli), che all’art. 43 “Controllo giudiziario”, prefigurava l’«introduzione di un ricorso in cassazione», proponibile dinanzi alla Corte di giustizia, «contro le decisioni nazionali rese in ultima istanza che rifiutino di rivolgere ad essa una domanda pregiudiziale o non rispettino una sentenza pregiudiziale pronunciata dalla Corte». Sul punto, cfr. F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell’Unione: la competenza del giudice nazionale*, in M. GRAZIADEI, C. IANNONE, B. NASCIMBENE, L. SALVATO, E. VINCENTI (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale, vol. I - Il diritto dell’Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, Milano, 2023, p. 125 ss., spec. p. 147.

¹²⁶ È quasi superfluo ricordare che, qualora la violazione del diritto UE sia determinata da una sentenza resa da una giurisdizione nazionale non di ultima istanza, sarà anzitutto possibile contestare tale violazione, in linea di principio, tramite la “semplice” proposizione di mezzi di impugnazione ordinaria dinanzi a giudici di grado superiore.

una giurisdizione nazionale a lasciare inattuata, per così dire, l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia in sede pregiudiziale. Come emerge dalla giurisprudenza consolidata, infatti, l'inadempimento di uno Stato membro può essere dichiarato indipendentemente dall'organo la cui azione o inerzia ha dato luogo alla trasgressione, dal momento che l'obbligo di rispettare il diritto UE grava su tutte le autorità nazionali, ivi comprese le autorità giurisdizionali¹²⁷. Peraltro, sono noti (e sono già stati accennati *supra*) i limiti della procedura in questione, tenuto conto dell'assoluta discrezionalità riconosciuta alla Commissione; inoltre, nei casi in cui l'inadempimento sia riconducibile a un organo giurisdizionale nazionale, può porre problemi – alla luce del principio della separazione tra poteri, oltre che sul piano pratico – la formulazione di contestazioni nell'ambito di un procedimento che coinvolge le autorità dello Stato membro interessato a livello governativo¹²⁸.

Inoltre, dall'inosservanza di una sentenza (o linea di giurisprudenza) della Corte, da parte di un organo nazionale (anche giurisdizionale), può derivare la responsabilità dello Stato membro in questione per violazione del diritto dell'Unione¹²⁹. Tale forma di responsabilità può garantire tutela, in particolare, ai singoli che lamentino di avere subito un danno in conseguenza del mancato rispetto del diritto UE, pur trattandosi, in ogni caso, di rimedio di carattere sussidiario e indiretto. Anche in questo contesto, peraltro, possono sorgere problemi non irrilevanti in fase applicativa, spe-

¹²⁷ Cfr., *ex multis*, Corte giust., 9 dicembre 2003, causa C-129/00, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2003:656; Corte giust., 4 ottobre 2018, causa C-416/17, *Commissione c. Francia (anticipo d'imposta)*, cit., spec. punto 106; Corte giust., ord. 27 ottobre 2021, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia (vita privata dei giudici)*, ECLI:EU:C:2021:878, punto 54.

¹²⁸ Sul punto cfr., per tutti, K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK, *EU Procedural Law*, cit., spec. p. 110. Si tratta di un aspetto che è emerso, ad esempio, almeno in una certa misura, nell'ambito della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea, a giugno 2021, a seguito della citata sentenza del BVerfG del 5 maggio 2020 nel caso *Weiss* (v. *supra*, nota 109), e poi archiviata, in considerazione degli «impegni formali» assunti dal (solo) governo tedesco nella sua risposta alla lettera di costituzione in mora (cfr., rispettivamente, i comunicati stampa della Commissione europea relativi al “Pacchetto infrazioni” del 9 giugno 2021 e del 2 dicembre 2021, reperibili all'indirizzo internet: *ec.europa.eu*).

¹²⁹ Cfr., per tutte, Corte giust., 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francoovich*, ECLI:EU:C:1991:428; Corte giust., 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, ECLI:EU:C:1996:79; nonché, per quanto riguarda la responsabilità dello Stato membro “per fatto del giudice”, Corte giust., 30 settembre 2003, causa C-224/01, *Köbler*, ECLI:EU:C:2003:513; Corte giust., 13 giugno 2006, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, cit.; Corte giust., 9 settembre 2015, causa C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito e a.*, ECLI:EU:C:2015:565.

cialmente nell’ipotesi di violazione commessa da una giurisdizione nazionale, in considerazione delle difficoltà poste, in tali ipotesi, dalla dimostrazione dei requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia¹³⁰.

In taluni casi, potrebbe essere eventualmente esperito un ulteriore rimedio – che, come la responsabilità dello Stato per fatto del giudice, trae origine dall’ordinamento dell’Unione, ma trova applicazione concreta all’interno degli Stati membri – risultante dalla possibilità di rimettere in discussione, ancorché a condizioni ben determinate e piuttosto restrittive, (i) l’autorità di cosa giudicata di una sentenza nazionale e/o (ii) un atto amministrativo “avallato” da una sentenza nazionale di ultimo grado, emessi in violazione del diritto dell’Unione (anche come interpretato da una pronuncia pregiudiziale)¹³¹.

Infine, è ben possibile che, nell’ambito degli ordinamenti degli Stati membri, siano previsti rimedi di diritto interno esperibili (anche o specificamente) al fine di porre rimedio a violazioni del diritto UE, nonché, più in particolare, di sentenze pregiudiziali interpretative.

Sul punto, può sinteticamente affermarsi che i rimedi in questione sono rimessi alle scelte di ciascuno Stato membro, avendo il giudice dell’Unione ritenuto, in sostanza, di non “ingerirsi” nell’articolazione di tali rimedi a livello nazionale. Il riferimento è, per quanto riguarda in particolare l’ordinamento italiano¹³², ai recenti casi *Randstad Italia*¹³³ e *F. Hoffmann-La Roche*¹³⁴, relativi alla possibilità, o meno, di contestare violazioni del diritto UE nel contesto, rispettivamente, di un ricorso per cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, *ex art. 111, comma 8, Cost.*, e di un

¹³⁰ Sul punto cfr., ad esempio, le conclusioni presentate dall’avvocato generale Hogan il 9 settembre 2021 nella causa C-497/20, *Randstad Italia*, ECLI:EU:C:2021:725, spec. par. 76 ss., ove si afferma, tra l’altro, che «è l’assenza generale di giurisprudenza al riguardo ad essere rivelatrice» (*ivi*, par. 82); in dottrina, per tutti, F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell’Unione*, cit., spec. p. 138 ss.

¹³¹ Sotto il primo profilo indicato nel testo, cfr. Corte giust., 18 luglio 2007, causa C-119/05, *Lucchini*, ECLI:EU:C:2007:434; Corte giust., 3 settembre 2009, causa C-2/08, *Fallimento Olimpiclub*, ECLI:EU:C:2009:506; Corte giust., 11 novembre 2015, causa C-505/14, *Klausner Holz Niedersachsen*, ECLI:EU:C:2015:742; sotto il secondo profilo, cfr. Corte giust., 13 gennaio 2004, causa C-453/00, *Kühne & Heitz*, ECLI:EU:C:2004:17; Corte giust., 12 febbraio 2008, causa C-2/06, *Kempter*, ECLI:EU:C:2008:78. *Amplius* sul punto cfr. F. FERRARO, *Le conseguenze derivanti dalla violazione dell’obbligo di rinvio pregiudiziale*, cit., p. 141 ss.

¹³² Tra i casi relativi ad altri ordinamenti nazionali cfr., recentemente, Corte giust., 9 aprile 2024, causa C-582/21, *Profi Credit Polska (Réouverture de la procédure terminée par une décision définitive)*, ECLI:EU:2024:282.

¹³³ Corte giust., 21 dicembre 2021, causa C-497/20, *Randstad Italia*, ECLI:EU:C:2021:1037.

¹³⁴ Corte giust., 7 luglio 2022, causa C-261/21, *F. Hoffmann-La Roche e a.*, cit.

ricorso per revocazione (nella fattispecie, dinanzi al Consiglio di Stato)¹³⁵. In entrambi i casi, la Corte ha affermato che il diritto dell'Unione non impone che gli ordinamenti nazionali prevedano la possibilità di porre rimedio ad eventuali violazioni dello stesso diritto UE nel quadro di procedimenti giurisdizionali quali quelli da cui traevano origine i due rinvii pregiudiziali. Non solo: nella sentenza *F. Hoffmann-La Roche*, è altresì statuito che, essendo compito del solo giudice nazionale accertare e valutare i fatti della controversia di cui al procedimento principale, «non spetta alla Corte esercitare, nell'ambito di un nuovo rinvio pregiudiziale, un controllo che sia destinato a garantire che tale giudice, dopo aver investito la Corte di una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione applicabili alla controversia sottopostagli, abbia applicato tali disposizioni in modo conforme all'interpretazione di queste ultime fornita dalla Corte»¹³⁶.

Mentre, quindi, in linea generale vi è la possibilità che la Corte di giustizia ravvisi l'inosservanza di una propria pronuncia pregiudiziale, da parte di giurisdizioni nazionali, nel quadro di un successivo rinvio pregiudiziale (e ciò è occasionalmente accaduto in una prospettiva, per così dire, incidentale¹³⁷), non è possibile ottenere una simile valutazione della Corte in via diretta, tramite un quesito pregiudiziale *ad hoc*, come ipotizzato dal Consiglio di Stato italiano nel citato caso *F. Hoffmann-La Roche*. E ciò, a costo di lasciare sostanzialmente “inattuata” – fatte salve le possibili conseguenze già segnalate, con i relativi limiti – l'interpretazione già fornita dalla Corte in sede pregiudiziale.

Se, ad un primo sguardo, la soluzione adottata dalla Corte potrebbe apparire coerente con la ripartizione di compiti tra giudici nazionali e dell'Unione, oltre che con il principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, va tuttavia notato che tale approccio lascia aperto il problema del “consolidamento” di eventuali violazioni commesse tramite sentenze rese da giurisdizioni nazionali di ultima istanza. E non è affatto

¹³⁵ Per ampie considerazioni in proposito si rinvia, *ex multis*, alla citata monografia di A. CORRERA, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, cit., spec. p. 290 ss., nonché al contributo di A. CIANCIO, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, il dialogo «a distanza» con la Corte costituzionale e i possibili rimedi al giudicato amministrativo in contrasto con il diritto europeo. Notazioni su tre casi recenti, a partire dalla vicenda «Randstad»*, in C. AMALFITANO, F. CROCI (a cura di), *L'attuazione dei provvedimenti giurisdizionali*, cit.

¹³⁶ Corte giust., 7 luglio 2022, causa C-261/21, *F. Hoffmann-La Roche e a.*, cit., punto 55.

¹³⁷ In questo senso cfr., ad esempio, dalla prospettiva della violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale, Corte giust., 13 giugno 2006, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, cit., e Corte giust., 9 settembre 2015, causa C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito e a.*, cit., spec. punto 43 ss.; in termini più ampi ed espliciti, cfr. Corte giust., 21 dicembre 2021, causa C-497/20, *Randstad Italia*, cit., spec. punto 75 ss.

scontato, per le ragioni viste *supra*, che i soggetti danneggiati da tali violazioni riescano ad ottenere tutela per effetto di un’azione di risarcimento dei danni nei confronti dello Stato membro e/o, in via indiretta, all’esito di una (eventuale) procedura d’infrazione.

6. Conclusioni

Alla luce dell’analisi svolta, pare possibile confermare l’impostazione del tema oggetto di indagine che si è cercato di delineare nelle prime pagine del presente contributo¹³⁸, secondo cui la nozione di “attuazione” può essere applicata alle sentenze pregiudiziali interpretative soltanto laddove sia intesa in senso lato e, per così dire, relativizzata, al fine di tenere conto delle peculiarità del procedimento nell’ambito del quale tali sentenze sono pronunciate (nonché, in definitiva, dell’ordinamento dell’Unione nel suo complesso). Invero, sembrano porsi in linea con tale impostazione tanto i cenni dedicati agli effetti delle sentenze in questione, nelle diverse declinazioni esaminate, quanto le considerazioni svolte in punto di effettività delle medesime pronunce, quanto – infine – gli aspetti evidenziati in ordine alle conseguenze prospettabili in caso di inosservanza delle stesse.

Restano aperti, peraltro, tutti i problemi posti dal tema affrontato, dei quali si è cercato di dare conto nelle pagine che precedono. Spiccano, in tal senso, le difficoltà legate all’esigenza di far sì che i principi affermati nelle sentenze pregiudiziali interpretative siano pienamente ed effettivamente “attuati”, soprattutto nei casi in cui essi non siano condivisi, o siano ignorati, da una o più giurisdizioni nazionali, nonché, più in generale, dalle autorità degli Stati membri. E il tema potrebbe ora porsi anche in una nuova prospettiva, a seguito del trasferimento di parte della competenza pregiudiziale della Corte di giustizia al Tribunale¹³⁹. Pur essendo lo sviluppo in questione circondato da particolari cautele¹⁴⁰, non

¹³⁸ V. *supra*, § 2.

¹³⁹ V. *supra*, § 1, spec. nota 2.

¹⁴⁰ Il riferimento è, *in primis*, all’istituto del riesame, di cui all’art. 256, par. 3, comma terzo, TFUE, ma anche, per quanto riguarda in particolare le caratteristiche della riforma recentemente adottata: alla limitatezza e al carattere tecnico delle materie oggetto del trasferimento di competenza pregiudiziale; alla previsione della designazione obbligatoria dell’avvocato generale per ogni causa pregiudiziale trattata dal Tribunale (art. 49 *bis* dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea); alla designazione, in seno allo stesso Tribunale, di sezioni *ad hoc* per le cause pregiudiziali (art. 50 *ter*, ultimo comma, dello Statuto) e di una nuova formazione giudicante, la c.d. sezione intermedia (v. il nuovo art. 50 dello Statuto); nonché al meccanismo del c.d. *guichet unique* introdotto ai sensi dell’art. 50 *ter*, comma terzo, dello Statuto.

si può escludere del tutto che esso induca una o più giurisdizioni nazionali a percepire come meno “autorevoli”¹⁴¹ (e, dunque, asseritamente meno vincolanti), in ipotesi, le sentenze pregiudiziali rese dal Tribunale, con le conseguenze che da ciò potrebbero derivare sul piano dell’attuazione (nonché dell’efficacia e dell’effettività) delle stesse.

Se, in linea generale, potrebbe apparire eccessivo affermare che la “ribellione” di un giudice nazionale (in particolare di ultima istanza) a una pronuncia interpretativa della Corte pone «un problema sostanzialmente insolubile»¹⁴², resta il fatto che non si può escludere che l’inosservanza di una tale pronuncia possa rimanere, almeno in determinati casi, sostanzialmente priva di conseguenze concrete. La risoluzione – o, quantomeno, la riduzione della portata – di tale problema rappresenta probabilmente un passaggio necessario qualora si voglia far evolvere l’ordinamento dell’Unione europea nella direzione di una più pregnante ed efficace “attuazione” dell’interpretazione fornita in sede pregiudiziale.

Nello stesso tempo, non sarebbe corretto sottovalutare i significativi risultati concreti che sono stati (e continuano ad essere) conseguiti grazie al rinvio pregiudiziale (in specie, interpretativo) e alle sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia, come pure dalle giurisdizioni nazionali, nel quadro di tale meccanismo. È anche (e forse soprattutto) per questa via, come noto, che è stato possibile il consolidamento di «principi e valori comuni», che si sono diffusi orizzontalmente negli ordinamenti degli Stati membri e che costituiscono «la *toile de fond* dell’intero sistema»¹⁴³.

Nella larghissima maggioranza dei casi, infatti, a prevalere è la leale collaborazione tra giudice dell’Unione e organi giurisdizionali degli Stati membri, in un contesto di reciproca apertura, tale da garantire non solo l’“attuazione” dell’interpretazione pregiudiziale della Corte, ma altresì, in una prospettiva più ampia, lo sviluppo armonioso, equilibrato e coerente del sistema nel suo complesso¹⁴⁴.

¹⁴¹ Per alcune riflessioni in merito all’impatto della riforma in questione sul dialogo tra i giudici nazionali e dell’Unione, anche se in una prospettiva diversa da quella qui evocata, cfr. J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all’alba della sua entrata in vigore*, cit., spec. p. 20 ss.

¹⁴² In questi termini P. BIAVATI, *Diritto processuale dell’Unione europea*, cit., p. 433, che fonda tale affermazione sulla constatazione che «le forme di tutela a disposizione della parte lesa sono deboli ed indirette» e aggiunge che il problema in esame tocca «uno dei punti più delicati del sistema di rapporti fra giurisdizione dell’Unione e giurisdizioni nazionali: il livello attuale dell’integrazione europea non assicura mezzi idonei a garantire, sempre e comunque, l’osservanza delle pronunce interpretative della Corte di giustizia».

¹⁴³ G. TESAURO, *Sui vincoli (talvolta ignorati) del giudice nazionale prima e dopo il rinvio pregiudiziale*, cit., p. 192.

¹⁴⁴ Cfr. A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, cit., spec. p. 25 s.

E questo, tenuto conto del fatto che l’efficacia del diritto dell’Unione «si fonda, in ultima analisi, sulla sua persuasività – e quindi sul suo grado di accettazione sociale – nei confronti dei sistemi giuridici e degli apparati amministrativi»¹⁴⁵, oltre che giurisdizionali, degli Stati membri, pare un aspetto tutt’altro che trascurabile, nonostante i profili critici evidenziati.

¹⁴⁵ C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Infrazioni statali al diritto UE: l’esecuzione delle sentenze “comunitarie” di accertamento e quelle di condanna*, cit., § 6.

ABSTRACT

Il contributo affronta la questione dell'applicabilità, o meno, della nozione di "attuazione" alle sentenze pregiudiziali interpretative della Corte di giustizia dell'Unione europea. L'ipotesi formulata è che la risposta a tale domanda possa essere affermativa, a condizione che il concetto di attuazione sia inteso in senso lato e, in qualche misura, relativizzato, al fine di tenere conto delle peculiarità del procedimento pregiudiziale (nonché, in definitiva, dell'ordinamento dell'Unione nel suo complesso). Tale ipotesi di lavoro è oggetto di verifica alla luce di alcune considerazioni in merito all'efficacia e all'effettività delle sentenze in esame, nonché alle conseguenze configurabili in caso di inosservanza delle stesse.

L'article aborde la question de l'applicabilité, ou non, de la notion de « mise en œuvre » aux arrêts préjudiciels en interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne. L'hypothèse formulée est que la réponse à la question posée puisse être affirmative, à condition que le concept de mise en œuvre soit entendu au sens large et, dans une certaine mesure, relativisé, afin de tenir compte des spécificités de la procédure préjudicielle (ainsi que, en définitive, de l'ordre juridique de l'Union dans son ensemble). Cette hypothèse de travail est vérifiée à la lumière de quelques considérations sur les effets et l'effectivité desdits arrêts, ainsi que sur les conséquences qui peuvent découler en cas de non respect de ces mêmes arrêts.

The paper deals with the question of the applicability, or not, of the notion of "implementation" to CJEU's preliminary rulings on interpretation. The hypothesis put forward is that the answer can be affirmative, provided that the concept of implementation is understood in the broad sense and relativised to take into account the particular features of the preliminary ruling procedure (and, ultimately, of the EU's legal order as a whole). The said working hypothesis is verified in the light of some considerations on the effects and the effectiveness of the rulings at issue, as well as the consequences that may arise in the event of non-compliance with such rulings.