SEGNALAZIONI
Contenzioso nei rinvii pregiudiziali

RIVISTA DEL CONTENZIOSO EUROPEO
REVUE DU CONTENTIEUX EUROPÉEN
REVIEW OF EUROPEAN LITIGATION

LA PORTATA DELLA MOTIVAZIONE IN CASO DI DEROGA ALL'OBBLIGO DI RINVIO PREGIUDIZIALE: NOTE ALL'ORDINANZA DI RINVIO NELLA CAUSA C-767/23, *REMLING*

La portée de la motivation en cas de dérogation à l'obligation de renvoi préjudiciel : notes sur la décision de renvoi dans l'affaire C-767/23, Remling

The Scope of the Reasoning in Case of Exception to the Obligation to Refer Questions for a Preliminary Ruling: Remarks on the Order for Reference in Case C-767/23, Remling

MARTINA PREVIATELLO
(Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste)

Introduzione

Con l'ordinanza di rinvio depositata il 13 dicembre 2023 in causa C-767/23, *Remling*, il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi ha sottoposto alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale di rilevanza fondamentale per il sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea[1]. Essa consentirà alla Corte di apportare alcune importanti precisazioni in merito alla portata della motivazione che il giudice di ultima istanza deve fornire nel caso in cui si ritenga esonerato dall'obbligo di rinvio pregiudiziale in capo ad esso gravante *ex* art. 267, terzo comma, TFUE, in virtù di una delle c.d. eccezioni *CILFIT*[2].

[1] Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Raad van State (Paesi Bassi) il 13 dicembre 2023, *A.M. c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, causa C-767/23, *Remling*.

[2] Corte giust., 6 ottobre 1982, causa C-283/81, *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982:335, punto 21. Sulle c.d. eccezioni *CILFIT* v. *ex multis* F. SPITALERI, *Facoltà e obbligo di rinvio pregiudiziale,* in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2024, p. 127, spec. p. 138 ss.; B. SCHIMA, *Commentary to article 267 TFEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2019, p. 1822 ss., spec. p. 1831 ss.; S. FORTUNATO, *L'obbligo di rinvio pregiudiziale* ex *art. 267, par. 3: una disciplina in continua evoluzione*, in AA.VV., *Liber amicorum Antonio Tizzano: De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 351 ss.

 ISSN 2975-1306

La presente segnalazione si propone di esaminare l'ordinanza di rinvio in questione. A tal fine, ci soffermeremo dapprima sui fatti all'origine della controversia e sul quesito pregiudiziale sottoposto dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi alla Corte di giustizia (par. 2). In seguito, si analizzerà brevemente la posizione sostenuta dal giudice *a quo* (par. 3). Infine, saranno messe in luce le principali questioni sollevate dall'ordinanza di rinvio, sulle quali la Corte di giustizia sarà chiamata a pronunciarsi (par. 4).

I fatti all'origine della controversia e il quesito pregiudiziale posto dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi alla Corte di giustizia

L'ordinanza di rinvio in commento trae origine da una controversia in materia di politica migratoria instaurata nell'ambito dell'ordinamento olandese; i fatti sottesi ad essa possono essere riassunti come segue[3].

A.M., cittadino di un Paese terzo, chiedeva al Segretario di Stato – l'autorità che nei Paesi Bassi è competente in materia di immigrazione – il rilascio di un documento che attestasse la regolarità del suo soggiorno, sulla base dell'art. 20 TFUE, nonché della giurisprudenza *Chavez-Vilchez* della Corte di giustizia[4].

A fronte della decisione negativa da parte del Segretario di Stato, A.M. proponeva un reclamo dinanzi alla stessa autorità. Quest'ultima dichiarava il reclamo infondato.

In seguito a tale decisione, A.M. proponeva un ricorso davanti al tribunale, in qualità di giudice di primo grado, il quale dichiarava il ricorso infondato. In questa sede, il ricorrente chiedeva altresì al tribunale di effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, facendo valere le divergenze esistenti nella giurisprudenza interna in tema di onere della prova del diritto di soggiorno in questione. Tuttavia, il tribunale non accoglieva la richiesta del ricorrente.

A questo punto, A.M. proponeva appello dinanzi all'apposita sezione del Consiglio di Stato dei Paesi Bassi, ribadendo anche in questa sede la sua richiesta di sottoporre alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale.

Quanto a quest'ultima richiesta, il Consiglio di Stato si riteneva esonerato dall'obbligo di rinvio in virtù dell'esistenza di una giurisprudenza costante della Corte di giustizia sulle disposizioni dell'Unione in questione (c.d. *acte éclairé*)[5].

---

[3] V. ordinanza di rinvio, punti 1-10.

[4] Corte giust., 10 maggio 2017, causa C-133/15, *Chavez-Vilchez e a.*, ECLI:EU:C:2017:354.

[5] V. ordinanza di rinvio, punto 1.

Con riguardo, invece, ai motivi di appello, il Consiglio di Stato intendeva rigettarli, confermando nel merito la sentenza di primo grado, con un provvedimento succintamente motivato del seguente tenore: «l'appello non comporta l'annullamento della decisione del tribunale. Non occorre motivare ulteriormente tale conclusione. In effetti, l'appello non sottende questioni su cui è necessario pronunciarsi nell'interesse dell'uniforme applicazione del diritto, dello sviluppo di quest'ultimo o, in generale, della tutela giurisdizionale»[6].

Dal canto suo, A.M. riteneva tale provvedimento in contrasto con il punto 51 della sentenza *Consorzio Italian Management*[7]. Detto passaggio precisa che, laddove il giudice di ultima istanza si ritenga esonerato dall'obbligo di effettuare il rinvio pregiudiziale, la motivazione della relativa decisione «deve far emergere o che la questione di diritto dell'Unione sollevata non è rilevante ai fini della soluzione della controversia, o che l'interpretazione della disposizione considerata del diritto dell'Unione è fondata sulla giurisprudenza della Corte, o, in mancanza di tale giurisprudenza, che l'interpretazione del diritto dell'Unione si è imposta al giudice nazionale di ultima istanza con un'evidenza tale da non lasciar adito a ragionevoli dubbi». Secondo la Corte di giustizia, tale obbligo discende «dal sistema istituito dall'articolo 267 TFUE, letto alla luce dell'articolo 47, secondo comma, della Carta»[8].

Secondo il ricorrente, la motivazione che il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi intende redigere non indica quale delle eccezioni *CILFIT* è ritenuta applicabile al caso di specie, contrariamente a quanto prescritto dal punto 51 della sentenza *Consorzio Italian Management*.

In questo contesto, il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi chiede alla Corte di giustizia se una decisione succintamente motivata di rigetto per infondatezza del ricorso, da cui non emerge quale delle eccezioni *CILFIT* è ritenuta applicabile al caso di specie, è compatibile con l'art. 267, terzo

---

[6] V. ordinanza di rinvio, punto 5.

[7] Corte giust., 6 ottobre 2021, causa C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, *Consorzio Italian Management*. Per un'analisi di tale pronuncia v. L. DANIELE*, Si può "migliorare"* CILFIT*? Sulla sentenza* Consorzio Italian Management, in *Eurojus*, 2022; F. SPITALERI, *Le finalità dell'obbligo di rinvio pregiudiziale: brevi riflessioni a margine della sentenza* Consorzio Italian Management, in *Quaderni AISDUE*, 2022, p. 431 ss.; P. DE PASQUALE, *Inespugnabile la roccaforte dei criteri* CILFIT *(Causa C-561/19)*, in *Quaderni AISDUE*, 2021, p. 171 ss.; F. FERRARO, *Corte di giustizia e obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza:* nihil sub sole novum, in *Questione Giustizia*, 23 ottobre 2021.

[8] Nello stesso senso, v. anche, più di recente, Corte giust., 15 ottobre 2024, causa C-144/23, KUBERA, ECLI:EU:C:2024:88, punto 62. Per un commento a questa sentenza v. G. CAPUDI, *L'obbligo di rinvio pregiudiziale nelle specificità processuali degli stati membri: la sentenza* KUBERA *della Corte di giustizia*, in questo fascicolo.

comma, TFUE, letto alla luce dell'art. 47, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito "Carta")[9].

La posizione sostenuta dal giudice a quo

Nell'ordinanza in commento il giudice *a quo* ha esposto le ragioni che dovrebbero condurre a ritenere la prassi sopra indicata compatibile con gli obblighi derivanti dall'art. 267, terzo comma, TFUE.

Il primo argomento è tratto dalla giurisprudenza della Corte EDU relativa all'art. 6, par. 1, CEDU e, in particolare, dalla sentenza *Baydar c. Paesi Bassi*[10]. Secondo il giudice del rinvio, il caso di specie è assimilabile a quello che ha dato origine alla sentenza *Baydar*. In tale pronuncia, la Corte EDU ha stabilito che una decisione succintamente motivata di rigetto nel merito di un ricorso per manifesta infondatezza, emessa da un giudice di ultima istanza in esito ad un giudizio a cognizione sommaria, è compatibile con l'art. 6, par. 1, CEDU, anche se non specifica le ragioni per cui detto giudice ha ritenuto di omettere il rinvio pregiudiziale, pur richiesto dalle parti. Invero, se il ricorso è manifestamente infondato, la questione pregiudiziale non è rilevante per la risoluzione della causa, in quanto la sua proposizione non potrebbe comunque sovvertire l'esito del giudizio[11].

Orbene, secondo il giudice *a quo*, se una decisione simile è compatibile con l'art. 6, par. 1, CEDU, essa è conforme al principio di tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta: ciò in virtù della clausola di equivalenza contenuta all'art. 52, par. 3, della Carta, secondo cui i diritti in essa garantiti, corrispondenti a quelli tutelati dalla CEDU, hanno lo stesso significato e la stessa portata di questi ultimi[12].

Il secondo argomento esposto dal giudice *a quo* si collega a una particolare interpretazione del punto 51 della sentenza *Consorzio Italian Management*, considerato nella sua versione inglese[13]. Quest'ultimo chiarisce che la motivazione «must show *either* that the question of EU law raised is irrelevant for the resolution of the dispute, *or* that the interpretation of the EU law provision concerned is based on the Court's case-law *or*, in the absence of such case-law, that the interpretation of EU

[9] V. ordinanza di rinvio, punto 18.

[10] V. ordinanza di rinvio, punti 12-13.

[11] Corte EDU, 24 aprile 2018, ric. n. 55385/14, *Baydar c. Paesi Bassi*, punti 45 ss.

[12] Sul punto v. *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*, in *GUUE* C 303 del 14 dicembre 2007, p. 17; Corte giust., 17 dicembre 2020, C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.*, ECLI:EU:C:2020:1031, punto 56; sentenza 15 febbraio 2016, C-601/15, PPU, ECLI:EU:C:2016:84, *N*, punto 47.

[13] V. ordinanza di rinvio, punti 14 e 14.1.

law was so obvious to the national court or tribunal of last instance as to leave no scope for any reasonable doubt».

Il giudice *a quo* interpreta la locuzione "*either/or*" contenuta in questo passaggio nel senso che il giudice di ultima istanza che si ritenga esonerato dall'obbligo di rinvio non sarebbe tenuto a specificare, nella motivazione della sua decisione, quale delle eccezioni *CILFIT* è applicabile al caso di specie; al contrario, in un caso simile, basterebbe che la motivazione faccia emergere, anche implicitamente, che il giudice ha ritenuto applicabile una qualsiasi delle eccezioni, senza che sia necessario precisare quale. In forza di tale lettura, una motivazione succinta e generica sarebbe conforme al diritto dell'Unione.

Infine, il terzo argomento muove dal parallelismo tra una decisione di rigetto in rito per irricevibilità di un ricorso e una decisione di rigetto di un ricorso nel merito, corredata da una motivazione succinta[14].

A tal riguardo, il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi ricorda che nella sentenza *Consorzio Italian Management*, la Corte di giustizia ha affermato che il giudice di ultima istanza può legittimamente dichiarare irricevibile – in forza di norme processuali nazionali rispettose dei principi di equivalenza ed effettività – un ricorso, contenente la richiesta di parte di effettuare il rinvio pregiudiziale, proposto dopo la scadenza dei termini stabiliti dalla legislazione interna. In un caso del genere, infatti, la risposta ai quesiti pregiudiziali è irrilevante per la soluzione della controversia[15]. Tuttavia, questa pronuncia non chiarirebbe se il giudice di ultima istanza debba indicare, nella decisione di irricevibilità, l'eccezione *CILFIT* che giustifica l'esonero dall'obbligo di rinvio. Detto altrimenti, non sarebbe chiaro se l'obbligo di motivazione, così come risulta dal punto 51 della sentenza *Consorzio Italian Management*, si applichi anche alle decisioni di rigetto in rito pronunciate dai giudici di ultima istanza. Dal canto suo, il giudice del rinvio ritiene che a questo quesito occorra rispondere negativamente: la decisione di irricevibilità costituirebbe, *in re ipsa*, la motivazione (implicita) del mancato rinvio, da cui si potrebbe desumere l'irrilevanza del rinvio per la risoluzione della causa[16].

Tanto premesso, il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi ritiene che, come una decisione di rigetto in rito non dev'essere corredata da specifica motivazione in punto di mancato rinvio, così dovrebbe essere anche per una decisione di rigetto nel merito succintamente motivata: quest'ultima, al pari della decisione di irricevibilità del ricorso, costituirebbe *in re ipsa* la motivazione dell'omesso rinvio. In altri termini, da una decisione di rigetto

[14] V. ordinanza di rinvio, punti 15 ss.

[15] Corte giust., 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, cit., punto 65.

[16] V. ordinanza di rinvio, punti 15.2 e 16.

per infondatezza del ricorso corredata di una motivazione succinta discenderebbe implicitamente il riferimento alle eccezioni *CILFIT*. Secondo l'interpretazione del punto 51 della sentenza *Consorzio Italian Management* fornita dal giudice *a quo* e poc'anzi esposta, ciò sarebbe sufficiente affinché l'obbligo di motivazione imposto dalla Corte di giustizia sia rispettato[17].

Le questioni sollevate dall'ordinanza di rinvio

L'ordinanza di rinvio in commento pone all'attenzione della Corte di giustizia alcune rilevanti questioni relative all'obbligo di motivazione gravante in capo al giudice di ultima istanza che si ritenga esonerato dall'obbligo di rinvio pregiudiziale in virtù di una delle eccezioni *CILFIT*.

Anzitutto, la Corte è chiamata a definire la portata della motivazione nel caso in cui il giudice di ultima istanza adotti una decisione di irricevibilità di un ricorso contenente la richiesta di parte di effettuare il rinvio pregiudiziale. In particolare, la Corte dovrà chiarire se una decisione del genere dev'essere corredata di una motivazione che specifichi quale delle eccezioni *CILFIT* è ritenuta applicabile al caso di specie, in linea con quanto prescritto dal punto 51 della sentenza *Consorzio Italian Management* o se, invece, come sostenuto dal giudice *a quo*, ciò non sia necessario, visto che detta decisione già racchiuderebbe in sé la motivazione del mancato rinvio. La decisione d'irricevibilità farebbe emergere, seppur implicitamente, che la risposta alla questione pregiudiziale non modificherebbe l'esito della causa, affetta da vizi di natura procedurale.

La seconda questione su cui la Corte di giustizia è chiamata a pronunciarsi concerne la portata dell'obbligo di motivazione nel caso in cui il giudice di ultima istanza intenda rigettare per infondatezza un ricorso contenente la richiesta di parte di effettuare il rinvio. In particolare, si chiede alla Corte di valutare se una decisione simile possa essere corredata di una motivazione succinta da cui non risulta quale delle eccezioni *CILFIT* giustifica l'esonero dall'obbligo di rinvio.

In attesa della pronuncia della Corte, sembra opportuno considerare due elementi che, a parere di chi scrive, rivestono una certa rilevanza per la definizione delle questioni sottese all'ordinanza di rinvio. In effetti, l'ordinanza di rinvio fa emergere due situazioni diverse, che potrebbero condurre a soluzioni di diverso segno.

Quando, in forza di norme processuali nazionali, il giudice di ultima istanza rigetta in rito un ricorso contenente una richiesta di rinvio pregiudiziale, questi può non esaminare detta richiesta, essendo essa

[17] V. ordinanza di rinvio, punto 13.

irrilevante per la decisione della causa. In un caso del genere, la relativa decisione si soffermerà soltanto sulle questioni interne di rito e non dovrà pertanto contenere una motivazione specifica in punto di mancato rinvio. In altre parole, una simile ricostruzione escluderebbe che il punto 51 della sentenza *Consorzio Italian Management* si applichi alle decisioni di rigetto in rito di ricorsi contenenti richieste di rinvio pregiudiziale.

Per contro, se il giudice di ultima istanza, nell'ambito dell'esame di un ricorso nel merito, valuta la richiesta di rinvio pregiudiziale in esso contenuta e si ritiene esonerato dall'obbligo di rinvio – com'è avvenuto nel caso che ha dato origine all'ordinanza di rinvio in commento[18] – sarà tenuto ad indicare, nella motivazione della relativa decisione, quale delle eccezioni *CILFIT* è ritenuta applicabile, in linea con quanto imposto dal punto 51 della sentenza *Consorzio Italian Management*[19].

La distinzione proposta sembra ragionevole. Non si può tuttavia escludere che l'obbligo di motivazione venga valorizzato dalla Corte ed esteso anche alla prima categoria di casi sopra indicata.

[18] V. ordinanza di rinvio, punti 1, 8 e 8.1., da cui emerge che il giudice *a quo* ha esaminato nel merito il ricorso, inclusa la richiesta di rinvio, al punto da ritenere applicabile l'eccezione del c.d. *acte éclairé*.

[19] Alcuni passaggi della sentenza *KUBERA*, successiva al deposito dell'ordinanza di rinvio in commento, sembrano legittimare una simile ricostruzione: v. Corte giust., 15 ottobre 2024, causa C-144/23, *KUBERA*, cit., punti 47-50 e 61-65.