



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2022, n. 1

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Giudice della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaurò, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Federico Casolari, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elspeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravalle, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, European University Institute
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Angel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"

www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario
2022, n. 1

NUMERO TEMATICO

**Il ruolo delle Corti nella costruzione dello Spazio europeo di libertà,
sicurezza e giustizia**

Presentazione

Angela Di Stasi p. 1

Editoriale

Corti europee e giudici nazionali nel prisma della tutela dei diritti fondamentali p. 5
Gaetano De Amicis

Saggi, Articoli e Commenti

L'ordine pubblico processuale e la tutela dei diritti di difesa tra Corti europee e italiane p. 40
Michela Capozzolo

Alla ricerca di una definizione del diritto d'asilo nell'ottica di una riforma di sistema: quale ruolo per le Corti europee? p. 73
Erika Colombo

Diritto di adire un giudice nel sistema "integrato" CEDU-UE e strumenti "deflattivi" del contenzioso a partire dal caso *Succi e altri c. Italia* p. 97
Claudia Colucci

Il ruolo delle giurisdizioni nazionali in materia di aiuti di Stato nell'ambito dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia p. 128
Silvia Marino

Jurisdiction, Recognition and Enforcement of Judgments in Claims Arising out of Smart Contracts under the Brussels I Regulation (recast) and on the Blockchain p. 151
Ana Mercedes López Rodríguez

Predisposizione ai rapporti di schiavitù e ruolo del diritto internazionale privato al vaglio della giurisprudenza CEDU sulla maternità surrogata p. 172
Loredana Mura

La giurisprudenza "concorrenziale" della Corte di giustizia UE e della Corte EDU rispetto alla tutela dei singoli soggetti a sanzioni p. 209
Daniele Musmeci



- Dialogo tra Corti europee e giudici nazionali in tema di maternità surrogata: verso un bilanciamento tra limite dell'ordine pubblico e superiore interesse del minore p. 237
Egeria Nalin
- Judicial Dialogue between National Constitutional Judges and EU Judges in the Context of the Single Supervisory Mechanism: Opportunity for a Reverse Preliminary Ruling? p. 258
Ilaria Ottaviano
- Il mancato rinvio pregiudiziale d'interpretazione nello spazio giudiziario europeo: quale tutela multilivello per i singoli? p. 279
Cinzia Peraro
- Presunzione di innocenza, informazione giudiziaria e diritti fondamentali p. 308
Francesco Rotondo
- Lo spazio europeo di tutela dei minori di età e il crescente ruolo del principio dei *best interests of the child* in relazione alla "Direttiva rimpatri" con particolare riferimento alla causa C-112/20 p. 338
Sabrina Vannuccini



IL MANCATO RINVIO PREGIUDIZIALE D'INTERPRETAZIONE NELLO SPAZIO GIUDIZIARIO EUROPEO: QUALE TUTELA MULTILIVELLO PER I SINGOLI?

Cinzia Peraro*

SOMMARIO: 1. Il mancato rinvio pregiudiziale d'interpretazione obbligatorio e i rimedi per la tutela dei singoli nello spazio giudiziario europeo. – 2. Il rinvio come mezzo per definire i rapporti tra giurisdizioni interne. – 3. *Segue*: il controllo di legittimità sul rinvio pregiudiziale e la garanzia di indipendenza. – 4. Il rinvio come strumento di verifica della legittimità delle norme procedurali nazionali. – 5. *Segue*: l'intangibilità del giudicato e il ricorso straordinario per revocazione. – 6. Considerazioni conclusive alla luce della giurisprudenza CEDU.

1. Il mancato rinvio pregiudiziale d'interpretazione obbligatorio e i rimedi per la tutela dei singoli nello spazio giudiziario europeo

Il rinvio pregiudiziale di interpretazione *ex art.* 267 TFUE rappresenta, nell'ordinamento dell'Unione, il principale strumento di dialogo tra le corti nazionali e la Corte di giustizia¹ e, grazie all'intervento interpretativo di quest'ultima, dà luogo a una forma di integrazione europea giudiziaria, assicurando uniformità nell'applicazione del diritto UE in tutti gli Stati membri e contribuendo a rafforzare la protezione dei diritti degli individui che derivano dall'ordinamento dell'Unione².

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bergamo. Indirizzo e-mail: cinzia.peraro@unibg.it.

¹ La Corte di giustizia ha in più occasioni affermato che “il procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, che costituisce la chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai trattati, instaura un dialogo da giudice a giudice tra la Corte e i giudici degli Stati membri che mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai trattati”: da ultimo, sentenze della Grande Sezione del 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi SpA c. Rete Ferroviaria Italiana SpA*, EU:C:2021:799, punto 27; e del 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS (Effetti delle decisioni di una corte costituzionale)*, EU:C:2022:99, punto 73.

² In merito, tra i molti, v. F. SPITALERI, *Le finalità dell'obbligo di rinvio pregiudiziale: brevi riflessioni a margine della sentenza Consorzio Italian Management*, in *BlogDUE*, 25 gennaio 2022, p. 3 ss., reperibile online; nonché ID., *Facoltà e obbligo di rinvio pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, pp. 113-138, spec. p. 114 ss.; M. PUGLIA, *Finalità e oggetto del rinvio*

L'omissione della proposizione del rinvio pregiudiziale da parte dei giudici nazionali avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno³ può configurare una violazione degli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione, nello specifico di quelli *ex art. 267 TFUE*, qualora non ricorrano le condizioni di esonero⁴, e, di conseguenza, può comportare l'avvio di una procedura per inadempimento dello Stato, per fatto del giudice, davanti alla Corte del Lussemburgo⁵. Quando il comportamento omissivo del giudice di ultimo grado è accompagnato da una violazione della normativa UE, lo Stato può anche incorrere nella responsabilità extracontrattuale. In tal caso il singolo può chiedere davanti al giudice nazionale il risarcimento dei danni subiti, dimostrando la sussistenza delle condizioni elaborate dalla Corte di giustizia in materia di illecito⁶. A ciò si aggiunge che l'inadempimento dell'organo giurisdizionale nazionale di ultima istanza potrebbe essere oggetto di ricorso per risarcimento dei danni davanti alla Corte di Strasburgo, in base alla cui giurisprudenza il mancato rinvio, quando immotivato, configura una violazione del diritto a un equo processo di cui all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)⁷.

pregiudiziale, *ivi*, pp. 1-15, spec. p. 8 ss.; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, 7^a ed., Milano, 2020, p. 415 ss.; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*, 8^a ed. aggiornata, Torino, 2020, p. 419 ss.; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 2^a ed., a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, Napoli, 2020, p. 417 ss.; L. FUMAGALLI, *Commento all'art. 267 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea*, 2^a ed., Padova, 2014, pp. 1327-1341.

³ Sull'obbligo del rinvio pregiudiziale e la sua violazione, si veda, per tutti, F. SPITALERI, *Facoltà e obbligo di rinvio pregiudiziale*, *cit.*, pp. 113-138; nonché M. BONA, *Cassazione civile ed obbligo di rinvio pregiudiziale alla CGUE: violazione, responsabilità statali, rimedi processuali – I parte*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2021, n. 5, pp. 1744-1766; J. PERTEK, *Le renvoi préjudiciel. Droit, liberté ou obligation de coopération des juridictions nationales avec la CJUE*, 2^e ed., Bruxelles, 2021, spec. p. 246 ss.

⁴ Su cui si veda *infra*, par. 4.

⁵ A tal riguardo, v. F. FERRARO, *Le conseguenze derivanti dalla violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, *cit.*, pp. 139-168, spec. p. 154 ss.; A. MAFFEO, *Gli effetti della sentenza pregiudiziale*, *ivi*, pp. 199-212, spec. p. 202 s. La Corte di giustizia affronta per la prima volta, nel contesto di un ricorso per inadempimento, la questione della violazione dell'obbligo di rinvio da parte di un organo giurisdizionale di ultima istanza nella sentenza del 4 ottobre 2018, causa C-416/17, *Commissione c. Francia*, EU:C:2018:811, relativa all'omissione del rinvio da parte del *Conseil d'État*.

⁶ Sulla responsabilità risarcitoria dello Stato, si veda F. FERRARO, *Le conseguenze derivanti dalla violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale*, *cit.*, p. 148 ss. Come osserva l'Avvocato generale Bobek, nelle conclusioni del 5 febbraio 2019, nella causa *Călin*, “[n]el contesto dei procedimenti per responsabilità dello Stato, non vi è dubbio che la condizione, secondo cui il giudice che avrebbe asseritamente violato il diritto dell'Unione deve essere quello chiamato a pronunciarsi in ultimo grado, è pienamente giustificata quando l'asserita violazione del diritto dell'Unione consiste in una violazione dell'obbligo di proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale” (causa C-676/17, EU:C:2019:94, punto 107). Ne deriva che “il giudice nazionale, pervenendo a una determinata interpretazione del diritto dell'Unione omettendo al contempo di compiere un rinvio pregiudiziale alla Corte pur essendo un giudice di ultimo grado, ha commesso una violazione (sufficientemente qualificata) del diritto dell'Unione” (*ivi*, punti 108-109 e nota 62).

⁷ A tal riguardo, v. F. FERRARO, *Le conseguenze derivanti dalla violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale*, *cit.*, p. 158 ss.; nonché *infra*, par. 6.

Il sistema europeo di tutela dei diritti individuali multilivello⁸ riconosce pertanto un ristoro economico agli interessati e non prevede invece, al momento, rimedi specifici volti a risolvere l'illegittimità sostanziale contenuta nella decisione del giudice nazionale di ultima istanza che non si è rivolto alla Corte di giustizia. Con riguardo all'ordinamento dell'Unione, la mancanza di rimedi discende dalla sua stessa natura, che richiede che esso sia integrato con i sistemi nazionali ai fini dell'attuazione ed esecuzione della normativa europea, nonché della tutela dei diritti che ne derivano, alla luce altresì dell'art. 4 TUE relativo al principio di leale cooperazione⁹.

Dal punto di vista dei singoli, il rinvio pregiudiziale non costituisce un rimedio giuridico esperibile dalle parti in una controversia dinanzi ad un giudice nazionale¹⁰, ma concorre alla tutela della loro posizione giuridica con i rimedi risarcitori, e, anzi, ne costituisce il presupposto, senza che dall'obbligo di rinvio di cui all'art. 267, terzo comma TFUE possa discendere un loro diritto a che venga sottoposta una questione alla Corte di giustizia. Il rinvio pregiudiziale mira, infatti, ad estendere all'interno dell'Unione un'interpretazione univoca delle sue norme da parte della giurisprudenza. L'interpretazione di una disposizione UE ha appunto a che fare con la sua portata e con il suo scopo. Diversamente, la sua applicazione consiste nella sussunzione dei fatti specifici nell'ambito di una definizione¹¹ e ha quindi a che fare con la correttezza dell'esito del singolo caso¹². La non corretta applicazione potrà far sorgere una pretesa risarcitoria laddove l'esito pregiudizievole per il singolo sia conseguenza di un mancato rinvio alla Corte di giustizia quando obbligatorio.

⁸ Per una definizione, si veda, per tutti, G. RAIMONDI, *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e tutela multilevel dei diritti fondamentali*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, pp. 27-37.

⁹ Cfr., tra le molte, Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117, punto 34.

¹⁰ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management*, cit., punto 54.

¹¹ Come precisato dall'Avvocato generale Bobek, “[l]’obbligo di rinvio pregiudiziale dovrebbe sorgere ogni qual volta un giudice nazionale di ultima istanza si trovi di fronte ad una questione di interpretazione del diritto dell’Unione, formulata a un livello di astrazione ragionevole e appropriato. Tale livello di astrazione è logicamente definito dalla portata e dallo scopo della norma giuridica di cui trattasi. Nel particolare contesto delle (indeterminate) nozioni giuridiche del diritto dell’Unione, la Corte ha il compito di fornire un’interpretazione di tale nozione. La sua applicazione, compresa la sussunzione di fatti specifici in tale definizione, è una questione di applicazione del diritto dell’Unione” (conclusioni del 15 aprile 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, EU:C:2021:291, punto 145). Pertanto, “il ruolo primario della Corte dovrebbe essere l’articolazione o l’affinamento della normativa, la *premessa maggiore* giuridica, derivante dal diritto dell’Unione, che deve essere applicata dai giudici nazionali. La sussunzione dei fatti del singolo caso, la *premessa minore*, e la *conclusione* relativa all’applicazione del diritto dell’Unione in quel particolare caso, è compito dei giudici nazionali” (Avvocato generale Bobek, conclusioni del 23 febbraio 2021, causa C-923/19, *Van Ameyde España*, EU:C:2021:125, punto 56).

¹² Nelle conclusioni del 15 aprile 2021, *Consorzio Italian Management*, cit., l’Avvocato generale Bobek evidenzia che “lo scopo dell’obbligo di rinvio pregiudiziale è quello di garantire l’interpretazione uniforme del diritto dell’Unione, non l’applicazione corretta di tale diritto. Pertanto, l’uniformità ricercata non è e non è mai stata a livello di singolo esito di ciascun caso di specie, bensì a livello di norme giuridiche da applicare. Ciò, logicamente, significa che mentre esiste un ragionevole grado di uniformità delle norme giuridiche, può esistere una diversità in termini di esiti specifici” (punto 149).

Sulla tutela dei diritti dei singoli le conseguenze peraltro non cambiano se si prendono in considerazione le diverse forme di utilizzo del rinvio che emergono dai recenti sviluppi giurisprudenziali. Da una parte, esso opera come mezzo per definire i rapporti tra corti interne e i confini delle rispettive giurisdizioni, in un confronto che ultimamente ha visto protagonisti, per quanto riguarda il nostro ordinamento, Corte di Cassazione, Corte costituzionale e Consiglio di Stato in quella che è stata definita la “guerra fra le Corti”¹³ sull’interpretazione dell’art. 111, comma 8, della Costituzione relativo al ricorso per cassazione avverso le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per difetto di giurisdizione¹⁴. Dall’altra, lo strumento del rinvio pregiudiziale interpretativo è stato utilizzato dal Consiglio di Stato, in due recenti ordinanze, per verificare la compatibilità del nostro sistema processuale rispetto al diritto unionale con riguardo sia ai casi in cui non siano rinvenibili rimedi interni, differenti da quello risarcitorio, per far fronte all’inosservanza delle sentenze della Corte di giustizia, sia alle preclusioni in esso previste¹⁵.

In questo contesto, è lecito porsi la domanda se sia possibile adottare un approccio diverso che faccia leva sul diritto individuale a una tutela giurisdizionale effettiva di cui all’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE¹⁶, anche qualora tale norma non sia direttamente applicabile alla fattispecie, ma venga in rilievo in combinato disposto con l’art. 19, par. 1, comma 2 TUE¹⁷, al fine, da un lato, di disattendere eventuali preclusioni processuali disposte dai sistemi di giustizia interni e, dall’altro, di giustificare un ampliamento o una rivisitazione dei rimedi nazionali avverso le decisioni finali. In realtà, una risposta, seppur parziale, si potrebbe rinvenire, come avremo ancora modo di osservare, nella modifica introdotta dalla legge 26 novembre 2021, n. 206¹⁸, che all’art. 1, comma 10, delega il Governo ad adottare modifiche al codice di procedura civile al

¹³ R. BIN, *È scoppiata la terza “guerra tra le Corti”? A proposito del controllo esercitato dalla Corte di Cassazione sui limiti della giurisdizione*, in *Federalismi.it*, 18 novembre 2020, reperibile online; nonché R. PAPPALARDO, *La corsa al dialogo nella discordia sulla giurisdizione (nota a Cons. St., ord. 18 marzo 2021, n. 2327)*, in *Giustizia insieme*, 6 aprile 2021, reperibile online.

¹⁴ Si veda Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza interlocutoria del 18 settembre 2020, n. 19598 (causa *Randstad*); in merito, v. *infra*, par. 2.

¹⁵ Si veda Consiglio di Stato, ordinanza del 18 marzo 2021, n. 2327 (causa *Hoffmann-La Roche*; v. *infra*, par. 5); e ordinanza del 15 luglio 2019, n. 4949 (causa *Consorzio Italian Management*; v. *infra*, par. 4).

¹⁶ Sulla norma, per tutti, cfr. G. VITALE, *L’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, pp. 638-647; EAD., *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 28 febbraio 2018, reperibile online; G. BIAGIONI, *Carta UE dei diritti fondamentali e cooperazione giudiziaria in materia civile*, Napoli, 2018, p. 16 ss.

¹⁷ Sulla disposizione, per tutti, si vedano M.E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell’art. 19, par.1, TUE*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2019, n. 2, pp. 245-259; R. MASTROIANNI, *L’effettività della tutela giurisdizionale alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l’Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, pp. 586-600, secondo il quale si tratta di una “norma di sistema che richiede agli Stati membri di adeguare il sistema nazionale di tutela giurisdizionale ad uno standard comune di effettività per le azioni che si fondano sul diritto europeo” (p. 588).

¹⁸ Legge 26 novembre 2021, n. 206, Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata, in *G.U.* n. 292 del 9 dicembre 2021.

fine di introdurre un nuovo motivo di revocazione “a seguito di sentenze emesse dalla Corte europea dei diritti dell’uomo”¹⁹. Disposizione questa che, per ragione di simmetria nei rimedi processuali, in virtù del principio di equivalenza²⁰, può intendersi già da ora riferita anche a motivi di diritto basati su sentenze della Corte di giustizia, seppur nelle condizioni fissate dalla stessa legge delega e con i possibili limiti legati alla diversa natura delle due pronunce.

2. Il rinvio come mezzo per definire i rapporti tra giurisdizioni interne

Il meccanismo del rinvio pregiudiziale viene impiegato in alcuni casi per verificare la legittimità di norme interne che attengono ai possibili rimedi di impugnazione delle decisioni dei giudici di ultima istanza, oppure che impongono un controllo di legittimità del rinvio proposto dal giudice di grado inferiore, oppure ancora che impediscono il ricorso in via pregiudiziale in merito a norme già dichiarate costituzionalmente conformi dalla Corte Suprema dello Stato membro, divenendo così, in realtà, strumento per dirimere questioni interne che riguardano i rapporti tra le giurisdizioni²¹.

Le fattispecie summenzionate sono state oggetto di recenti pronunce della Corte di giustizia, che verranno di seguito analizzate al fine di verificare le possibili conseguenze in termini di tutela dei singoli coinvolti nel procedimento principale. In questa prospettiva, saranno anche riletti i principi espressi dalla Corte del Lussemburgo laddove essi richiedono un superamento di quelle norme interne che impediscono o non facilitano la proposizione del rinvio pregiudiziale e, di conseguenza, l’applicazione uniforme del diritto dell’Unione europea rilevante nel caso di specie. A questo proposito, la Corte di giustizia conferma il suo orientamento sull’obbligo per gli Stati membri di predisporre un sistema di rimedi volto ad assicurare una tutela giurisdizionale effettiva a garanzia delle

¹⁹ Per un commento, v. G. FINOCCHIARO, *Con il nuovo motivo di revocazione più integrazione nel sistema Cedu. Il giudizio di revocazione*, in *La Riforma del Processo Civile. Commento alla legge n. 206 del 26 novembre 2021* (I Libri di Guida al Diritto, Il Sole 24 Ore), gennaio 2022, pp. 164-167.

²⁰ L’Avvocato generale Jääskinen, nelle sue conclusioni del 23 aprile 2015 nella causa *Târșia*, ha ritenuto, con specifico riferimento all’ordinamento rumeno, che “il principio di equivalenza non è rispettato se una successiva sentenza della Corte costituzionale nazionale può portare al riesame di una precedente sentenza civile definitiva e, pertanto, consentire il recupero di tasse indebitamente riscosse, mentre una sentenza della Corte non può. In una siffatta situazione i diritti fondati sulla costituzione nazionale godrebbero di maggiore protezione dei diritti contemplati dal diritto dell’Unione e, pertanto, questi ultimi non godrebbero di una protezione equivalente a quella goduta da tale categoria di diritti basati sul diritto nazionale. Un’analoga asimmetria si verifica, ai sensi dell’articolo 322, paragrafo 9, del codice di procedura civile rumeno, con riferimento agli effetti di sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo comparati a quelli delle sentenze della Corte [di giustizia]” (causa C-69/14, EU:C:2015:269, punto 53). In senso conforme, v. Avvocato generale Bobek, conclusioni del 5 febbraio 2019, *Călin*, cit., punto 69.

²¹ Sulla tendenza da parte dei giudici nazionali “di far svolgere alla Corte di giustizia un ruolo di arbitro tra organi giurisdizionali interni”, v. P. IANNUCELLI, *La sentenza Randstad, ovvero la Corte di giustizia si accontenta (apparentemente) di fare l’arbitro in casa sua*, in *BlogDUE*, 8 febbraio 2022, reperibile online, spec. p. 5 ss.

posizioni giuridiche che discendono dal diritto UE, anche pervenendo ad un affievolimento dell'autonomia procedurale²² degli Stati stessi.

Nel contesto dei rapporti tra giurisdizioni supreme italiane, si colloca la causa *Randstad*²³ promossa con il rinvio delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 18 settembre 2020²⁴, con cui è stata sollevata la questione riguardante i confini del sindacato

²² Su tale principio, si vedano, per tutti, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 3^a ed., Torino, 2020, p. 369 ss.; C. PERARO, *Diritti fondamentali sociali e tutela collettiva nell'Unione europea*, Napoli, 2020, p. 223 ss.; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 263 ss.; G. CAGGIANO, *Il richiedente la protezione internazionale davanti al giudice tra tutela giurisdizionale effettiva e autonomia processuale degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, n. 3, pp. 579-592, spec. p. 581 s.; A. IERMANO, *I principi di equivalenza ed effettività tra autonomia procedurale e "limiti" alla tutela nazionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, n. 3, pp. 525-560; A. MAFFEO, *Diritto dell'Unione europea e processo civile nazionale*, Napoli, 2019, p. 41 ss.; R. MASTROIANNI, *L'effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 586 ss.; A.M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015, spec. pp. 62-75; G. VITALE, *Diritto processuale nazionale e diritto dell'Unione europea. L'autonomia procedurale degli Stati membri in settori a diverso livello di "europeizzazione"*, Catania, 2010, p. 11 ss.; D.U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost?*, Torino, 2009. Come è stato osservato da E. CANNIZZARO (*Effettività del diritto dell'Unione e rimedi processuali nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, n. 3, pp. 659-677), l'autonomia procedurale è una "conseguenza dell'asimmetria che si produce tra le posizioni soggettive garantite dal diritto dell'Unione europea e la loro proiezione sul piano dei rimedi processuali" (p. 663), conseguenza che deriva dal "modo d'essere dei rapporti fra diritto dell'Unione e ordinamenti nazionali" (p. 664), che sono chiamati a completare con un apparato strumentale l'esistenza delle posizioni soggettive derivanti dal diritto dell'Unione; ne deriva che "l'autonomia processuale e i suoi limiti costituiscono l'espressione di una competenza delegata nell'ambito delle norme secondarie, che gli Stati esercitano nell'interesse dell'Unione" (p. 665).

²³ Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte suprema di cassazione (Italia) il 30 settembre 2020, *Randstad Italia SpA c. Umana SpA e a.*, causa C-497/20.

²⁴ Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza interlocutoria n. 19598/2020, cit. In dottrina, pur non esaustivamente, v. P. IANNUCELLI, *La sentenza Randstad*, cit.; F. FRANCIOSI, *Il pasticciaccio parte terza. Prime considerazioni su Corte di Giustizia UE, 21 dicembre 2021 C-497/20, Randstad Italia spa*, in *Federalismi.it*, 9 febbraio 2022, reperibile online; G. AGRATI, A. CIPRANDI, R. TORRESAN, *Il rinvio pregiudiziale nel "caso Randstad": riflessioni critiche sul fragile primato del diritto dell'Unione europea*, in *I Post di AISDUE*, III (2021), Sezione "Note e commenti", n. 2, 10 giugno 2021, pp. 58-92, p. 85 ss., reperibile online; E.M. BARBIERI, *Un ricorso per cassazione per difetto di potere giurisdizionale del Consiglio di Stato approda, forse senza ragione, alla Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2021, n. 1, pp. 103-114; A. CARRATTA (a cura di), *Limiti esterni di giurisdizione e diritto europeo. A proposito di Cass. Sez. un. n. 19598/2020*, Roma, 2021, reperibile online; A. CARBONE, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE e rapporti tra giurisdizione ordinaria e amministrativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2021, n. 1, pp. 65-78; M.P. CHITI, *La Corte costituzionale come giudice naturale dell'assetto nazionale delle giurisdizioni*, *ivi*, pp. 1-30; G. MONACO, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia come tentativo della Cassazione di superare l'interpretazione dell'art. 111, comma 8, Cost., fornita dalla Consulta. In margine all'ordinanza delle Sezioni unite n. 19598 del 2020*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, n. 1, pp. 270-290, reperibile online; A. SANDULLI, *Impervi sentieri dell'interlegalità: dal conflitto tra giurisdizioni allo scontro tra ordinamenti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2021, n. 1, pp. 57-63; M. FRANCAVIGLIA, *Le Sezioni Unite della Cassazione garanti del diritto UE?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2020, n. 5, pp. 675-685; *Id.*; *La violazione del diritto dell'Unione europea come motivo di ricorso per cassazione ex art. 111, ult. Comma Cost.: un rimedio peggiore del male?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, n. 5, pp. 2535-2545; F. FERRARO, *Giudice nazionale, centro di gravità e doppia pregiudiziale*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), Seminario sulla Carta del 4 dicembre 2020, n. 5, 24 dicembre 2020, pp. 22-40, spec. p. 34 ss., reperibile online; M. MAZZAMUTO, *Le Sezioni Unite della Cassazione garanti del diritto UE?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2020, n. 5, pp. 675-685; G. TESAURO, *L'interpretazione della Corte costituzionale dell'art. 111, ult. comma: una preclusione impropria al rinvio pregiudiziale obbligatorio*, in *Federalismi.it*, 16 dicembre 2020; M.A. SANDULLI, *Guida alla lettura dell'ordinanza delle Sezioni Unite*

dello stesso giudice di legittimità in sede di ricorso per cassazione per motivi di giurisdizione ai sensi dell'art. 111, comma 8, della Costituzione, avverso la decisione del Consiglio di Stato. In particolare, davanti alle Sezioni Unite, adite col ricorso in parola, la ricorrente Randstad aveva sostenuto che il Consiglio di Stato, ritenendola priva di legittimazione ad impugnare gli atti di gara d'appalto poiché esclusa dalla medesima, avesse violato il suo diritto a un ricorso effettivo, sancito dall'art. 1 della direttiva 89/665²⁵, e che tale motivo di impugnazione rientrasse tra quelli inerenti alla "giurisdizione" ex art. 111, comma 8, della Costituzione.

Secondo la Cassazione, il Consiglio di Stato era in effetti incorso in una violazione del diritto invocato dalla Randstad, avendo rifiutato di esaminare i motivi vertenti sull'irregolarità della procedura di gara²⁶. In tal modo, il giudice amministrativo aveva effettuato un'interpretazione e un'applicazione delle disposizioni nazionali incompatibili con il diritto UE rilevante nella fattispecie, come interpretato dalla Corte di giustizia²⁷, e, pertanto, aveva esercitato un potere giurisdizionale di cui è privo. Per tale ragione, ad avviso del giudice di legittimità, dovrebbe essere possibile esperire il rimedio straordinario ex art. 111, comma 8, della Costituzione per evitare il passaggio in giudicato di una sentenza contraria al diritto dell'Unione europea. La Cassazione rilevava tuttavia che, in base alla sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 18 gennaio 2018, il rimedio in parola deve essere riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto o relativo di giurisdizione²⁸ e non può quindi essere esperito per far valere una violazione del diritto dell'Unione. Tale conclusione, secondo il giudice del rinvio, sarebbe però incompatibile col diritto a un ricorso effettivo.

A ciò si aggiunge anche il dubbio di compatibilità con il diritto UE dello stesso rimedio che, in linea con la prassi interna, non sarebbe proponibile come mezzo di impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato nemmeno nei casi in cui tale organo, decidendo su controversie riguardanti l'applicazione del diritto UE stesso, abbia omesso immotivatamente di effettuare il rinvio pregiudiziale, sebbene sussistessero incertezze

della Corte di cassazione n. 19598 del 2020, in *Giustizia insieme*, 30 novembre 2020, reperibile online; B. NASCIMBENE, P. PIVA, *Il rinvio della Corte di Cassazione alla Corte di giustizia: violazioni gravi e manifeste del diritto dell'Unione europea?*, in *Giustizia insieme*, 24 novembre 2020, reperibile online; G. GRECO, *La violazione del diritto dell'Unione europea come possibile difetto di giurisdizione?*, in *Eurojus.it*, 2 novembre 2020, reperibile online; G. COSTANTINO, A. CARRATTA, G. RUFFINI, *Limiti esterni e giurisdizione: il contrasto fra Sezioni Unite e Corte Costituzionale arriva alla Corte UE. Note a prima lettura di Cass. SS.UU. 18 settembre 2020, n. 19598*, 19 ottobre 2020, reperibile online.

²⁵ Direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, in *GUCE*, L 395 del 30 dicembre 1989, pp. 33-35.

²⁶ Ordinanza interlocutoria n. 19598/2020, cit., punto 47 ss.

²⁷ Il riferimento è alle sentenze della Corte di giustizia del 4 luglio 2013, causa C-100/12, *Fastweb*, EU:C:2013:448, del 5 aprile 2016, causa C-689/13, *PFE*, EU:C:2016:199, e del 5 settembre 2019, causa C-333/18, *Lombardi*, EU:C:2019:675.

²⁸ La Corte costituzionale ha escluso che il ricorso ex art. 111, comma 8 della Costituzione possa essere esperito per far valere un motivo vertente su una violazione del diritto dell'Unione, in quanto non inerente alla "giurisdizione": sentenza n. 6/2018, cit., punto 14.1. Sui motivi di giurisdizione, v. i contributi in A. CARRATTA (a cura di), *Limiti esterni di giurisdizione e diritto europeo*, cit.

riguardo alla sua corretta interpretazione. A tal riguardo, basti osservare che la Corte di giustizia ha ritenuto la questione irricevibile poiché il mancato rinvio non era stato dedotto come motivo di impugnazione dalla Randstad davanti alla Corte di Cassazione. Di conseguenza, ai fini della soluzione della controversia, è stato ritenuto irrilevante sapere “se, alla luce degli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione, gli Stati membri siano tenuti a prevedere, nei loro ordinamenti giuridici, la possibilità di presentare ricorso dinanzi all’organo giurisdizionale supremo qualora il supremo organo della giustizia amministrativa si sia astenuto dal sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte”²⁹.

Nelle sue conclusioni del 9 settembre 2021, l’Avvocato generale Hogan ha riconosciuto che il diritto dell’Unione “non osta a che gli Stati membri, conformemente al principio dell’autonomia processuale, limitino o subordinino a condizioni i motivi che possono essere dedotti nei procedimenti per cassazione, purché siano rispettate le garanzie previste dall’art. 47 della Carta”³⁰. Non imponendo questo articolo “un doppio grado di giudizio”³¹, un ampliamento della portata del rimedio interno non troverebbe in esso giustificazione³². Inoltre, risultando tale rimedio compatibile con i principi di equivalenza ed effettività, la soluzione a un’errata applicazione del diritto dell’Unione da parte del giudice di ultima istanza va trovata nelle forme procedurali del ricorso per inadempimento o dell’azione per responsabilità dello Stato, al fine di ottenere così una tutela giuridica dei diritti che spettano ai singoli in forza del diritto UE³³. Ad avviso dell’Avvocato generale, si tratterebbe comunque di rimedi “non ottimali”, non venendo risolta la questione dell’illegittimità sostanziale causata dalla non corretta applicazione del diritto dell’Unione da parte del giudice nazionale³⁴.

Quanto sostenuto dall’Avvocato generale trova conferma nella sentenza della Grande Sezione del 21 dicembre 2021³⁵, che ha infatti dichiarato la compatibilità con l’ordinamento UE del ricorso avverso le decisioni dei giudici amministrativi di ultima

²⁹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 21 dicembre 2021, causa C-497/20, *Randstad*, EU:C:2021:1037, punto 84. La Suprema Corte ha ritenuto che la decisione con la quale il Consiglio di Stato non ha disposto il rinvio, poi denunciato dalle parti col ricorso per cassazione ex art. 111, comma 8 della Costituzione, senza dedurre tra i motivi di impugnazione la violazione della normativa europea rilevante nella fattispecie, sia insindacabile sotto il profilo della violazione del limite esterno della giurisdizione e quindi non sia esperibile il ricorso per cassazione previsto dalla Costituzione (ordinanza del 30 ottobre 2020, n. 24107). Per un commento, v. M. LIPARI, *L’omesso rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia: i rimedi previsti dal diritto dell’Unione europea, l’inammissibilità del ricorso in Cassazione e la revocazione ordinaria*, 26 marzo 2021, spec. p. 10, reperibile *online*; P. BIAVATI, *Il rilievo della questione pregiudiziale europea fra processo e giurisdizione (nota a Cass., S.U., 30 ottobre 2020, n. 24107)*, in *Giustizia Insieme*, 14 gennaio 2021, reperibile *online*.

³⁰ Avvocato generale Hogan, conclusioni del 9 settembre 2021, causa C-497/20, *Randstad*, EU:C:2021:725, punto 72, dove viene anche precisato che “se le norme di procedura nazionali garantiscono che sia rispettato il diritto all’esame nel merito del ricorso di un offerente, da parte del giudice di primo grado e, se del caso, in appello, la norma procedurale di cui trattasi non è tale da pregiudicare l’effetto utile della direttiva 89/665 o i requisiti dell’articolo 47 della Carta”.

³¹ *Ivi*, punto 70.

³² A tal riguardo, v. R. BARATTA, *Le pregiudiziali Randstad*, cit., p. 174; M. LIPARI, *L’omesso rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, cit., p. 17 ss.

³³ Conclusioni *Randstad*, cit., punto 75.

³⁴ *Ivi*, punto 97.

³⁵ Sentenza *Randstad*, cit.

istanza *ex art.* 111, comma 8 della Costituzione, come interpretato dalla Corte costituzionale³⁶. Anche in questa occasione, la Corte di giustizia ha ribadito che “il diritto dell’Unione, in linea di principio, non osta a che gli Stati membri limitino o subordinino a condizioni i motivi che possono essere dedotti nei procedimenti per cassazione, purché siano rispettati i principi di effettività e di equivalenza”³⁷. Per giungere a tale conclusione i giudici dell’Unione hanno tenuto conto dell’autonomia procedurale degli Stati membri finalizzata ad adempiere all’obbligo di predisporre i rimedi necessari per garantire l’attuazione del diritto UE *ex art.* 19 TUE, letto in combinato disposto con il diritto individuale alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all’art. 47 della Carta³⁸.

L’art. 47 della Carta viene in rilievo in relazione alla questione se sia da considerarsi pregiudicata la tutela giurisdizionale effettiva qualora l’organo giurisdizionale supremo di uno Stato membro non sia competente ad annullare una sentenza pronunciata in violazione del diritto UE dal giudice amministrativo di ultima istanza di quello Stato. In modo analogo a quanto rilevato dall’Avvocato generale³⁹, la Corte fa riferimento all’art. 47 come parametro aggiuntivo nell’esame della conformità del mezzo di impugnazione con il diritto UE applicabile alla fattispecie. Posto che lo Stato membro nella materia oggetto della controversia principale, relativa alle procedure nell’aggiudicazione degli appalti pubblici, attua il diritto dell’Unione, nel caso di specie rileva altresì l’art. 47, ai sensi dell’art. 51, par. 1 della Carta stessa⁴⁰. Il riferimento alla norma della Carta sul diritto alla tutela giurisdizionale effettiva concorre così a rafforzare l’obbligo, imposto dalla normativa europea rilevante in materia, di prevedere rimedi esperibili dai singoli interessati, nel rispetto delle condizioni previste dal diritto UE e dal diritto interno di adattamento. Il diritto garantito al singolo dalla Carta consiste infatti in un “diritto al rimedio”, ovvero a “un’individuazione concreta dello strumento di tutela adeguato, della configurazione processuale e della sua efficacia in relazione alla situazione sostanziale che si intende tutelare”⁴¹.

Il procedimento principale nella causa *Randstad* è presumibilmente destinato a concludersi con una decisione della Corte di Cassazione di inammissibilità del ricorso *ex art.* 111, comma 8 della Costituzione, in quanto la lamentata violazione del diritto UE non è deducibile come motivo di difetto di giurisdizione. Il che implicherebbe la definitività della sentenza del Consiglio di Stato, pur se in contrasto con la normativa europea applicabile nel merito⁴². Vero è che la Commissione europea potrebbe successivamente

³⁶ La Corte sottolinea che “è perfettamente ammissibile, sotto il profilo di tale diritto [UE], che lo Stato membro interessato conferisca al supremo organo della giustizia amministrativa di detto Stato la competenza a pronunciarsi in ultima istanza, tanto in fatto quanto in diritto, sulla controversia di cui trattasi e di impedire, di conseguenza, che quest’ultima possa ancora essere esaminata nel merito nell’ambito di un ricorso per cassazione dinanzi all’organo giurisdizionale supremo dello stesso Stato” (sentenza *Randstad*, cit., punto 64).

³⁷ *Ivi*, punto 59.

³⁸ *Ivi*, punto 55 ss.

³⁹ Conclusioni *Randstad*, cit., punto 67.

⁴⁰ Sentenza *Randstad*, cit., punto 48 ss., spec. punto 55.

⁴¹ G. VITALE, *Il principio di effettività*, cit., p. 15.

⁴² Sentenza *Randstad*, cit., punto 75. Per un commento in merito, v. P. IANNUCELLI, *La sentenza Randstad*, cit., p. 6 ss. Sempre con riguardo all’inammissibilità delle domande inerenti alla conformità al diritto UE

avviare una procedura di infrazione contro lo Stato membro, per fatto del giudice amministrativo di ultima istanza, sia per violazione del diritto UE in sede di decisione della controversia sia per l'omissione del rinvio pregiudiziale. Il singolo interessato, accertata la violazione, potrebbe invece ricorrere per chiedere la condanna dello Stato al risarcimento dei danni davanti al giudice nazionale, nonché, esperiti i rimedi interni, davanti alla Corte di Strasburgo.

La sentenza della Grande Sezione assume rilevanza anche per aver, indirettamente, confermato i confini delle giurisdizioni dei giudici supremi nazionali: secondo le norme procedurali interne, che, allo stato, non confliggono con i principi di effettività ed equivalenza, la Corte di Cassazione non potrà pronunciarsi su una violazione (materiale) del diritto UE da parte del Consiglio di Stato in quanto non inerente alla sua giurisdizione⁴³.

3. *Segue*: il controllo di legittimità sul rinvio pregiudiziale e la garanzia di indipendenza

Sempre con riguardo al rinvio pregiudiziale come strumento per definire le relazioni tra i giudici nazionali di uno Stato membro, è recentemente intervenuta la sentenza *IS (Illegittimità dell'ordinanza di rinvio)*⁴⁴. Alla Corte di giustizia è stato posto un quesito

per motivi di natura procedurale, v. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza del 14 gennaio 2022, n. 1083. La Corte Suprema ha dichiarato che “[l’]inammissibilità del regolamento di giurisdizione per la mancanza di un interesse ad agire attuale, concreto ed immediato, di parte ricorrente, è destinata a travolgere anche le istanze di rimessione alla Corte di giustizia e le eccezioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso preventivo” (punto 10.1), rilevando che “le questioni sollevate non incidono sul tema del riparto di giurisdizione, ma riguardano il merito della controversia” (punto 10.2), affermando altresì che il ricorso per regolamento è stato “piegato ad uno scopo diverso da quello per il quale è predisposto dal codice di procedura civile (e dal codice del processo amministrativo)” (punto 11).

⁴³ Si veda, in senso conforme, Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza del 5 ottobre 2021, n. 26920, relativa alla vicenda Avastin-Lucentis. Adita col ricorso *ex art.* 111, comma 8 della Costituzione, la Suprema Corte ha affermato che, avendo il Consiglio di Stato adempiuto agli accertamenti fattuali imposti dall’attuazione della sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia, non vi è stato alcun “diniego di giurisdizione” deducibile con tale mezzo di impugnazione (par. 12.1.2 ss.). Inoltre, viene chiarito che “il principio di effettività della tutela in presenza di danni causati ai singoli da violazione del diritto comunitario imputabili al giudice amministrativo di ultima istanza non impone né di riaprire quella controversia ormai definitivamente giudicata negli aspetti di merito né di attribuire alla parte soccombente un nuovo grado di impugnazione dinanzi al giudice regolatore della giurisdizione al fine di rimediare ad un errore che, pur «sufficientemente caratterizzato», non si traduca in uno sconfinamento dei limiti della giurisdizione devoluta al giudice amministrativo, in quanto l’ordinamento conosce, in caso di grave e manifesta violazione del diritto, altri strumenti di tutela, secondo una logica di compensazione solidaristica” (*ivi*, par. 12.2.3).

⁴⁴ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 23 novembre 2021, causa C-564/19, *IS (Illegittimità dell'ordinanza di rinvio)*, EU:C:2021:949. Per un commento, v. A. CORRERA, *Il giudice nazionale deve disattendere qualsiasi prassi giurisdizionale interna che pregiudichi la sua facoltà di interrogare la Corte di giustizia*, in *BlogDUE*, 12 gennaio 2022, reperibile online; P. BÁRD, *The Sanctity of Preliminary References. An analysis of the CJEU decision C-564/19 IS*, in *VerfBlog*, 26 November 2021, reperibile online; G. CAGGIANO, *La Corte di giustizia difende il principio del primato a fronte della ribellione delle corti costituzionali di Polonia, Ungheria e Romania*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, n. 3, pp. 473-491, spec. p. 486 ss.

inerente alla conformità al diritto UE di disposizioni interne che prevedono la possibilità per un giudice di rango superiore di esprimere un giudizio di legittimità sulla decisione del giudice inferiore di presentare il rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte stessa. La pronuncia della Corte avrà pertanto effetti non solo sulla valutazione della legittimità di una simile norma nazionale, ma anche, indirettamente, sulla definizione dei rapporti tra le giurisdizioni interne.

Dal canto suo, la Corte di giustizia ha stabilito che, in base all'art. 267 TFUE, il giudice supremo di uno Stato membro non può constatare, "a seguito di un'impugnazione nell'interesse della legge, l'illegittimità di una domanda di pronuncia pregiudiziale presentata alla Corte da un giudice di grado inferiore", ritenendo che "le questioni poste non sono rilevanti e necessarie ai fini della soluzione del procedimento principale, senza tuttavia pregiudicare gli effetti giuridici della decisione contenente tale domanda"⁴⁵. Ne consegue che la facoltà del giudice inferiore di proporre il rinvio non deve essere limitata da una norma interna che preveda il potere in capo al giudice di grado superiore di decidere sulla legittimità della decisione (del primo giudice) di proporre tale rinvio, essendo la medesima norma in contrasto con l'art. 267 TFUE, in quanto ostacola il meccanismo del rinvio pregiudiziale⁴⁶. Per tale ragione, la norma "deve essere disapplicata senza che il giudice interessato debba chiederne o attenderne la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale"⁴⁷. Simili limitazioni all'esercizio della competenza dei giudici nazionali avrebbero poi "l'effetto di restringere la tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione"⁴⁸.

Inoltre, è in forza del principio del primato del diritto dell'Unione che il giudice inferiore deve "disapplicare siffatta decisione del giudice supremo nazionale"⁴⁹, per poter così proporre il rinvio pregiudiziale e, in seguito, applicare correttamente la normativa europea per risolvere la controversia. L'obbligo di non tener conto della decisione del giudice superiore discende quindi direttamente dalla prevalenza del diritto unionale, che impone "a tutti gli organi degli Stati membri di dare piena efficacia alle diverse norme dell'Unione"⁵⁰, dato che il diritto nazionale, "quand'anche di rango costituzionale", non può pregiudicare "l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione"⁵¹. Ciò implica che "le disposizioni interne relative alla ripartizione delle competenze giurisdizionali, ivi comprese quelle di rango costituzionale", come nel caso di specie, non possono opporsi agli effetti del primato⁵².

⁴⁵ Sentenza *IS*, cit., punto 82.

⁴⁶ *Ivi*, punto 77.

⁴⁷ *Ivi*, punto 80.

⁴⁸ *Ivi*, punto 76.

⁴⁹ *Ivi*, punto 82.

⁵⁰ *Ivi*, punto 78.

⁵¹ *Ivi*, punto 79. Per alcune osservazioni sugli effetti del principio del primato e la tutela delle identità costituzionali, v. G. CAGGIANO, *La Corte di giustizia difende il principio del primato*, cit., p. 479 ss.

⁵² Sentenza *IS*, cit., punto 79. In merito, la Corte richiama le sue precedenti sentenze adottate con riguardo alla vicenda polacca; per alcuni riferimenti dottrinali, v. G. CAGGIANO, *La Corte di giustizia difende il principio del primato*, cit., p. 482 ss.; C. SANNA, *Dalla violazione dello Stato di diritto alla negazione del*

Anche in questa fattispecie, la norma nazionale oggetto di verifica è, in pratica, finalizzata a regolare i rapporti interni tra gli organi giurisdizionali nell'attuazione del meccanismo di cooperazione giudiziaria con la Corte di giustizia. Ed è proprio il ruolo riconosciuto dal diritto UE ai giudici comuni nell'ambito del rinvio che non permette l'esistenza di norme nazionali limitative della loro facoltà di adire la Corte stessa. La disposizione interna avrebbe, in effetti, impedito una tutela effettiva dei diritti dei singoli, assicurata tramite, prima, il rinvio⁵³ e, poi, la soluzione della controversia da parte del giudice adito in attuazione della pronuncia della Corte di giustizia.

A seguito della sentenza *IS*, il giudice del rinvio potrà quindi adottare la propria decisione alla luce dell'interpretazione offerta dalla Corte in merito alla normativa europea applicabile al procedimento principale⁵⁴. Sebbene la disposizione procedurale interna sia stata dichiarata in contrasto con il diritto UE, potrebbe comunque ravvisarsi in futuro una difficoltà da parte dei giudici di rango inferiore nel disattendere le decisioni degli organi di grado superiore per l'effetto deterrente delle loro pronunce di illegittimità⁵⁵, fintantoché non siano state apportate le necessarie modifiche all'ordinamento interno. È certo comunque che, in caso di prosecuzione nel comportamento censurato con la sentenza della Corte di giustizia, lo Stato potrà essere ritenuto inadempiente⁵⁶.

primato del diritto dell'Unione sul diritto interno: le derive della "questione polacca", in Eurojus.it, 31 dicembre 2021, reperibile online; L.F. PACE, La sentenza della Corte costituzionale polacca del 7 ottobre 2021: tra natura giuridica dell'Unione, l'illegittimità del sindacato ultra vires e l'attesa della soluzione della "crisi" tra Bruxelles e Berlino, in BlogDUE, 29 ottobre 2021, reperibile online; P. MANZINI, Verso un recesso de facto della Polonia dall'Unione europea?, in Eurojus.it, 2021, n. 4, 25 ottobre 2021, reperibile online; C. CURTI GIALDINO, In cammino verso la Polesis? Prime considerazioni sulla sentenza del Tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021, Editoriale, in Federalismi.it, 2021, n. 24, 20 ottobre 2021, reperibile online; G. DI FEDERICO, Il Tribunale costituzionale polacco si pronuncia sul primato (della Costituzione polacca): et nunc quo vadis?, in BlogDUE, 13 ottobre 2021, reperibile online. Si vedano anche la decisione della Commissione di avviare una procedura d'infrazione contro la Polonia per violazioni del diritto UE da parte del suo Tribunale costituzionale (INFR(2021)2261) e il relativo comunicato stampa del 22 dicembre 2021 (IP_21_7070), reperibili online.

⁵³ Come ricorda la Corte, "per quanto concerne il meccanismo del rinvio pregiudiziale, «la vigilanza dei singoli interessati alla salvaguardia dei loro diritti costituisce un efficace controllo che si aggiunge a quello che gli articoli [258 TFUE e 259 TFUE] affidano alla diligenza della Commissione europea e degli Stati membri»" (Sentenza *IS*, cit., punto 76).

⁵⁴ Sentenza *IS*, cit., punto 94 ss.

⁵⁵ In senso analogo, v. Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 22 febbraio 2022, *RS (Effetti delle decisioni di una corte costituzionale)*, cit., punto 65. Sugli effetti deterrenti del procedimento disciplinare e della decisione di illegittimità del rinvio, che di fatto scoraggerebbero i giudici ordinari dal dare seguito alla sentenza della Corte di giustizia nella causa *IS*, v. A. CORRERA, *Il giudice nazionale*, cit., p. 7; P. BÁRD, *The Sanctity of Preliminary References*, cit., la quale sottolinea che la sentenza "should also be praised for finally integrating the concept of chilling effect into the reasoning", richiamando a tal riguardo quanto affermato da L. PECH, *The concept of chilling effect Its untapped potential to better protect democracy, the rule of law, and fundamental rights in the EU*, 2021, reperibile online.

⁵⁶ La Grande Sezione della Corte di giustizia è recentemente intervenuta sul punto, statuendo che "una violazione del diritto dell'Unione è manifestamente qualificata qualora si sia protratta nonostante la pronuncia di una sentenza dichiarativa dell'inadempimento, di una sentenza pregiudiziale, o malgrado l'esistenza di una giurisprudenza consolidata della Corte in materia, dalle quali risulti il carattere illegittimo del comportamento in questione": sentenza del 18 gennaio 2022, causa C-261/20, *Thelen Technopark Berlin GmbH c. MN*, EU:C:2022:33, punto 47.

Accertato che il giudice inferiore deve poter presentare il rinvio, si pone il problema della conformità agli artt. 19, par. 1, comma 2 TUE, 267 TFUE e 47 della Carta della normativa nazionale che autorizza l'avvio, contro tale giudice, di un procedimento disciplinare⁵⁷. Ad avviso dei giudici dell'Unione, tale valutazione deve essere effettuata solo alla luce dell'art. 267 TFUE, in quanto unica norma rilevante ai fini dell'operatività del meccanismo del rinvio pregiudiziale⁵⁸. La Corte, in merito, osserva che “[i]l fatto, per tali giudici, di non essere esposti a procedimenti o a sanzioni disciplinari per aver esercitato una tale facoltà di adire la Corte in via pregiudiziale, la quale rientra nella loro esclusiva competenza, costituisce (...) una garanzia inerente alla loro indipendenza”, ritenuta “essenziale per il buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria costituito dal meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE”⁵⁹. La garanzia di indipendenza diviene quindi elemento fondamentale nel contesto del dialogo dei giudici interni con la Corte di giustizia e si ripercuote sulla protezione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva dei singoli coinvolti e, di riflesso, sulla legittimità della decisione nell'ambito della controversia principale.

La pronuncia della Corte definisce così il ruolo dei giudici comuni nel contesto della cooperazione giudiziaria, risolvendo una questione attinente ai rapporti tra giurisdizioni nazionali, come disciplinati dall'ordinamento dello Stato membro, in base al quale, nel rispetto del diritto UE e del suo primato, non possono essere previste limitazioni all'esercizio delle competenze nell'ambito del meccanismo di cui all'art. 267 TFUE. In tal modo, viene salvaguardata la tutela multilivello finanche nelle sue articolazioni interne.

Ma non è tutto. L'indipendenza della magistratura – e dunque il funzionamento dello strumento di dialogo con la Corte di giustizia – potrebbe essere pregiudicata anche da una prassi nazionale che sottopone a procedimento disciplinare un giudice che, alla luce di una precedente sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia, consideri contrarie al diritto dell'Unione disposizioni nazionali già dichiarate costituzionalmente conformi dalla Corte Suprema dello Stato. La questione è stata sottoposta alla Corte di giustizia nella causa *RS (Effetti delle decisioni di una Corte costituzionale)*⁶⁰. Il giudice del rinvio

⁵⁷ Sentenza *IS*, cit., punto 83 ss.

⁵⁸ *Ivi*, punto 89 ss.

⁵⁹ *Ivi*, punto 91.

⁶⁰ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 22 febbraio 2022, *RS (Effetti delle decisioni di una corte costituzionale)*, cit. Nel caso di specie, il procedimento principale era stato instaurato a seguito di una denuncia per reati di abuso d'ufficio, presentata dalla moglie di RS, condannato in esito a un processo penale, nei confronti di un procuratore e di due giudici coinvolti in tale processo. Poiché la denuncia riguardava membri della magistratura, essa è stata registrata presso la “SIRG” (Sezione per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario della Procura presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia). In merito alla normativa nazionale istitutiva di tale SIRG, era intervenuta la Corte di giustizia con la sentenza del 18 maggio 2021, nella causa *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.* (cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393), dichiarandola in contrasto con il diritto dell'Unione qualora l'istituzione di tale organo non sia giustificata da esigenze oggettive e verificabili, relative alla buona amministrazione della giustizia, e non sia accompagnata da garanzie specifiche (punti 213-223). La Corte costituzionale rumena, con decisione dell'8 giugno 2021, aveva comunque respinto un'eccezione di incostituzionalità riguardante tale normativa, discostandosi così da quanto deciso dalla Corte di giustizia. Per alcuni commenti, v. F. DONATI, *Un nuovo*

ha domandato in sostanza se, tenuto conto della sentenza *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, sia compatibile con il diritto dell'Unione, in particolare con l'art. 19, par. 1, comma 2 TUE, in combinato disposto con gli artt. 2 TUE e 47 della Carta, una normativa nazionale di uno Stato membro in forza della quale i giudici nazionali non sono competenti a esaminare la conformità con il diritto dell'Unione di una disposizione nazionale dichiarata costituzionale dalla Corte costituzionale di tale Stato membro e, nel caso in cui conducano siffatto esame, possono essere sottoposti a un procedimento disciplinare. Si tratta di una situazione che si inserisce ancora una volta nel tema più generale riguardante l'indipendenza della magistratura⁶¹ e la necessità di garantire l'effettività del diritto UE, condizionando così i sistemi di giustizia degli Stati membri, nonché i rapporti tra le giurisdizioni interne.

Con la sentenza del 22 febbraio 2022, la Grande Sezione, dopo aver precisato che alla fattispecie non è applicabile l'art. 47 della Carta, poiché non risulta che sia stato invocato un diritto derivante da una disposizione di diritto UE⁶², ha affermato la rilevanza, in ogni caso, di tale norma, “che deve essere debitamente presa in considerazione ai fini dell'interpretazione dell'art. 19, par. 1, secondo comma TUE”⁶³ e quindi della definizione degli obblighi che ne discendono in capo agli Stati membri. A tal riguardo, come precisato

scontro sullo Stato di diritto e sull'indipendenza della magistratura nell'Unione europea, in *I Post di AISDUE*, Sezione “Articoli”, n. 2, 9 febbraio 2022, reperibile online; G. CAGGIANO, *La Corte di giustizia difende il principio del primato*, cit., p. 487 ss.

⁶¹ Diverse sono le pronunce della Corte intervenute sul punto, cfr., a titolo esemplificativo, Corte di giustizia (Grande Sezione) sentenze del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, EU:C:2019:531; del 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)*, EU:C:2019:924; del 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, EU:C:2019:982; del 26 marzo 2020, cause riunite C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny*, EU:C:2020:234; del 2 marzo 2021, causa C-824/18, *A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)*, EU:C:2021:153; del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblica*, EU:C:2021:311; del 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia (Regime disciplinare dei giudici)*, EU:C:2021:596; del 21 dicembre 2021, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.*, EU:C:2021:1034; nonché, nel contesto del mandato d'arresto europeo, si veda, da ultimo, sentenza della Grande Sezione del 22 febbraio 2022, cause riunite C-562/21 PPU e C-563/21 PPU, *Openbaar Ministerie (giudice costituito per legge nello Stato membro emittente)*, EU:C:2022:100, e giurisprudenza ivi citata. In dottrina v., tra i molti contributi, N. CANZIAN, *Indipendenza dei giudici e divieto di regressione della tutela nella sentenza Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, n. 3, pp. 715-718; A. FESTA, *Indipendenza della magistratura e non-regressione nella garanzia dei valori comuni europei. Dal caso Repubblica alla sentenza K 3/21 del Tribunale costituzionale polacco*, in questa Rivista, 2021, n. 3, pp. 73-94; G. CAGGIANO, *La Corte di giustizia sulla tutela dell'indipendenza della magistratura nei confronti di sanzioni disciplinari lesive dello Stato di diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, n. 2, pp. 249-266; M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020, p. 157 ss.; P. IANNUCELLI, *L'indépendance du juge national et la recevabilité de la question préjudicielle concernant sa propre qualité de «juridiction»*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, n. 4, pp. 823-841; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 8, pp. 166-210; E. PERILLO, *Dalla saga Taricco all'affaire Weiss: primato del diritto dell'Unione, tra giudicati costituzionali non recognoscentes e la regola dello «squilibrio»*, *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, n. 3, pp. 489-513; C. CINNIRELLI, “You cannot beat something with nothing”: *ossia la strategia della Corte di giustizia per tutelare l'indipendenza dei giudici nazionali (e lo Stato di diritto) nello spazio giuridico europeo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, n. 2, pp. 361-388.

⁶² Sentenza RS, cit., punti 34-36.

⁶³ Ivi, punto 37.

dall'Avvocato generale Collins nelle sue conclusioni nella medesima causa, il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti alle persone in forza del diritto UE è infatti richiamato dall'art. 19 TUE, norma che “si applica nel contesto di un ricorso avente ad oggetto la contestazione della conformità al diritto dell'Unione di disposizioni del diritto nazionale asseritamente idonee ad incidere sull'indipendenza dei giudici”⁶⁴, ed è sancito dall'art. 47 della Carta quale diritto individuale a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice⁶⁵. La norma della Carta assume quindi, in un simile caso, una “valenza integrativa”⁶⁶ ai fini dell'interpretazione dell'obbligo in capo agli Stati membri di stabilire rimedi necessari ai sensi della disposizione di cui all'art. 19, par. 1, comma 2 TUE. Ciò implica la possibilità che sussistano situazioni giuridiche che non rientrano direttamente nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51 della Carta, ma rispetto alle quali la Carta stessa può comunque produrre, indirettamente, taluni effetti⁶⁷. È grazie al ricorso a tali norme di diritto primario, in specie l'art. 19 TUE, che l'Unione, attraverso la Corte di giustizia, amplia il suo potere di influenzare gli ordinamenti

⁶⁴ Così Avvocato generale Collins, conclusioni del 20 gennaio 2022, causa C-430/21, *RS (Effetti delle decisioni di una corte costituzionale)*, EU:C:2022:44, punto 72. Secondo la formula ricorrente usata dalla Corte di giustizia, l'art. 19 TUE, concretizzando “il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida ai giudici nazionali e alla Corte il compito di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza di detto diritto” (v., da ultimo, Grande Sezione, sentenza del 22 febbraio 2022, *RS*, cit., punto 39). Ne consegue che, come previsto dall'art. 19, par. 1, comma 2, TUE, gli Stati devono approntare “un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti che garantisca un controllo giurisdizionale effettivo”: tra le molte, v. sentenza del 5 novembre 2019, *Commissione c. Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)*, cit., punti 98-103; in senso conforme, sentenze del 19 novembre 2019, *A.K. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, cit.; e 24 giugno 2019, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, cit. Per alcuni commenti, v. M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto*, cit., p. 158 ss.; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria*, cit., p. 166 ss.; M.E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva*, cit., p. 245 ss.; A. MAFFEO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 64 ss.; N. LAZZERINI, *Inapplicabile, ma comunque rilevante? La Carta dei diritti fondamentali nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia sull'indipendenza dei giudici nazionali*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, pp. 171-186.

⁶⁵ Conclusioni *RS*, cit., punti 72-73. In senso analogo, v. Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 20 aprile 2021, *Repubblica*, cit., punto 52, dove viene stabilito che, “[m]entre l'articolo 47 della Carta contribuisce al rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva di ogni persona che si avvalga, in una determinata fattispecie, di un diritto che le deriva dall'ordinamento dell'Unione, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE mira, dal canto suo, a garantire che il sistema di rimedi giurisdizionali istituito da ogni Stato membro garantisca la tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione”. Cfr. anche Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 19 novembre 2019, *A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, cit., punto 168; nonché sentenze del 2 marzo 2021, *A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)*, cit., punto 110, e del 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion e a.*, cit., punto 219.

⁶⁶ Cfr. G. VITALE, *L'art. 47 della Carta*, cit., p. 644 ss.; nello stesso senso, v. P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2021, n. 1, pp. 73-92, spec. p. 83 ss.; M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto*, cit., p. 164 ss.

⁶⁷ C. PERARO, *Diritti fondamentali sociali*, cit., p. 64 ss., in riferimento al caso *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*; nello stesso senso, v. A. CORRERA, *Il giudice nazionale*, cit., p. 6 ss.; G. VITALE, *L'art. 47 della Carta*, cit., p. 645 ss.; M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto*, cit., p. 165 ss.; A. RASI, *Effetti indiretti della Carta dei diritti fondamentali? In margine alla sentenza Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour suprême)*, in *European Papers*, 2019, n. 2, pp. 615-628, spec. p. 619, anche per i riferimenti in giurisprudenza.

nazionali, anche “a prescindere dalla circostanza che l’attività statale intervenga «in attuazione» del diritto UE”⁶⁸.

In merito “ai rapporti tra giudici ordinari e Corte costituzionale”, la Grande Sezione ha ribadito gli obblighi derivanti in capo agli Stati membri dal diritto dell’Unione e, in particolare, dagli artt. 2 e 19 TUE, “sebbene l’organizzazione della giustizia”, compresa “l’istituzione, la composizione e il funzionamento della Corte costituzionale”, rientri nella competenza degli Stati stessi⁶⁹. Non deriva tuttavia dalle citate norme di diritto UE, né da altre disposizioni, l’obbligo per gli Stati di prevedere un “modello costituzionale preciso che disciplini le relazioni e l’interazione tra i diversi poteri statali, in particolare per quanto riguarda la definizione e la delimitazione delle competenze di questi ultimi”⁷⁰. Gli Stati membri sono tenuti in ogni caso a osservare il requisito di indipendenza⁷¹. Tale caratteristica non sarebbe invece rispettata qualora non sia riconosciuta ai giudici ordinari la competenza a valutare la conformità al diritto UE di disposizioni nazionali, che la Corte costituzionale di tale Stato abbia già dichiarato conformi a una disposizione interna di rango costituzionale, la quale, di fatto, riconosce altresì il primato del diritto dell’Unione⁷². Agli effetti derivanti da tale primato non possono pertanto opporsi norme nazionali, “ivi comprese quelle di rango costituzionale”⁷³. La portata stessa del principio del primato, come precisata dalla Corte di giustizia nell’esercizio della sua competenza esclusiva, “non può dipendere dall’interpretazione di disposizioni di diritto nazionale né dall’interpretazione di disposizioni del diritto dell’Unione seguita da un giudice nazionale che non corrisponda a quella della Corte”⁷⁴.

Ciò significa che rispettare il primato e “applicare integralmente qualsiasi disposizione del diritto dell’Unione dotata di efficacia diretta” è, di conseguenza, “indispensabile per garantire la piena applicazione” del diritto UE, come richiesto dall’art. 19, par. 1, TUE⁷⁵. Questa norma, direttamente efficace, impone ai giudici di “fare, all’atto stesso dell’applicazione del diritto dell’Unione, tutto quanto è necessario per disapplicare una normativa o una prassi nazionale, che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme di tale diritto aventi efficacia diretta”⁷⁶. Tale loro prerogativa “forma parte integrante della funzione di giudice dell’Unione rivestita dal giudice nazionale incaricato di applicare, nell’ambito di sua competenza, tali norme, cosicché l’esercizio di tale potere costituisce una garanzia inerente all’indipendenza dei giudici” *ex art. 19, par. 1, secondo comma, TUE*⁷⁷. Il che implica che una normativa o una prassi

⁶⁸ Così A. MAFFEO, *Diritto dell’Unione europea*, cit., p. 65, che considera tale articolo “la leva attraverso cui andare a neutralizzare attività statali suscettibili di porsi in contrasto con i limiti imposti all’autonomia procedurale”.

⁶⁹ Sentenza *RS*, cit., punto 38.

⁷⁰ *Ivi*, punto 43.

⁷¹ *Ivi*, punti 39-44.

⁷² *Ivi*, punti 45-46.

⁷³ *Ivi*, punto 51. In senso analogo, v. sentenza *IS*, cit., punti 78-79 (in merito, v. *supra*, note 50-52).

⁷⁴ Sentenza *RS*, cit., punto 52.

⁷⁵ *Ivi*, punti 53-54.

⁷⁶ *Ivi*, punto 63.

⁷⁷ *Ibidem*; nello stesso senso, v. conclusioni *RS*, cit., punto 70.

nazionale che impediscano ai giudici di esercitare le proprie prerogative, nello specifico di adire la Corte con una questione di interpretazione inerente a una norma interna già dichiarata costituzionalmente conforme, pregiudicherebbero “l’efficacia della cooperazione” posta in essere dal procedimento del rinvio pregiudiziale ai sensi dell’art. 267 TFUE⁷⁸.

A fortiori, anche la responsabilità disciplinare in cui possono incorrere i giudici, in caso di inosservanza delle decisioni della Corte costituzionale, deve essere limitata a casi eccezionali⁷⁹, venendo altrimenti influenzato l’esercizio delle loro competenze. Infatti, “risulta essenziale, al fine di preservare l’indipendenza dei giudici ed evitare in tal modo che il regime disciplinare possa essere sviato dalle sue finalità legittime e utilizzato a fini di controllo politico delle decisioni giudiziarie o di pressione sui giudici, che il fatto che una decisione giudiziaria contenga un eventuale errore nell’interpretazione e nell’applicazione delle norme del diritto nazionale e dell’Unione, o nella valutazione dei fatti e nella valutazione delle prove, non possa, di per sé, condurre a contestare un illecito disciplinare al giudice interessato”⁸⁰.

La sentenza *RS* richiama nuovamente l’attenzione sulle condizioni affinché gli ordinamenti nazionali e le norme procedurali interne possano essere considerati compatibili col diritto dell’Unione al fine di rispettare sia l’obbligo di prevedere rimedi giurisdizionali previsto dal Trattato sia, talvolta anche in via mediata, il diritto del singolo a una tutela giurisdizionale effettiva di cui all’art. 47 della Carta. Le caratteristiche di indipendenza, che devono essere assicurate in base a tale ultima norma, si riflettono infatti sulle capacità degli organi giurisdizionali di giudicare la controversia⁸¹. La complessa vicenda dell’indipendenza della magistratura si riverbera sui principi fondamentali alla base dell’ordinamento dell’Unione e sul rapporto tra questo e gli ordinamenti nazionali, nonché all’interno degli stessi. Come ulteriormente affermato dalla Corte di giustizia, ai singoli Stati spetta, in virtù del primato del diritto dell’Unione, adottare ogni misura necessaria per garantire il rispetto dei diritti e, in funzione di tale scopo, adeguare i propri sistemi procedurali, nonché, di conseguenza, regolare i rapporti tra le giurisdizioni interne.

⁷⁸ Sentenza *RS*, cit., punto 65 ss. Sull’indipendenza del giudice nell’ambito del meccanismo di cui all’art. 267 TFUE, v. M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto*, cit., p. 168 ss.

⁷⁹ Sentenza *RS*, cit., punto 79 ss. Sulla normativa rumena relativa alla responsabilità disciplinare, dichiarata incompatibile col diritto UE poiché non limitata a casi eccezionali, v. Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 21 dicembre 2021, *Euro Box Promotion e a.*, cit.

⁸⁰ Sentenza *RS*, cit., punto 84.

⁸¹ Sull’indipendenza, come requisito essenziale ai fini sia del diritto di cui all’art. 47 della Carta sia del buon funzionamento del meccanismo del rinvio pregiudiziale, v. Corte di giustizia, sentenza del 9 luglio 2020, causa C-272/19, *Land Hessen*, EU:C:2020:535, punto 45.

4. Il rinvio come strumento di verifica della legittimità delle norme procedurali nazionali

L'effettività della tutela multilivello dei diritti dei singoli dipende dal contenuto delle disposizioni procedurali nazionali che disciplinano sia il meccanismo del rinvio pregiudiziale sia i rimedi giurisdizionali, in particolare davanti al giudice di ultima istanza. Le preclusioni processuali possono, nella pratica, configurare ostacoli alla capacità di far valere una violazione sostanziale della normativa europea, al pari delle violazioni del diritto interno. La loro compatibilità con il diritto UE non può tuttavia essere messa in discussione qualora venga accertato il rispetto dei criteri di equivalenza ed effettività, tenuto conto dei principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento.

Non può dunque farsi derivare dall'ordinamento dell'Unione un diritto all'applicazione non solo uniforme, ma anche, alla fine dell'*iter* processuale, corretta, del diritto UE (materiale), e quindi una protezione incondizionata a favore dei diritti sostanziali di derivazione europea spettanti al singolo, quale conseguenza dell'obbligo imposto agli Stati membri di stabilire rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. Ciò vale anche prendendo in considerazione l'art. 47 della Carta, che, come già osservato, si pone come norma finalizzata a garantire la predisposizione di idonei strumenti processuali⁸². L'applicazione del diritto dell'Unione nelle fattispecie concrete si scontra pertanto con la previsione di termini e condizioni proprie dei regimi procedurali, che, pur configurandosi di fatto come limitazioni al godimento e all'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale, possono tuttavia essere ritenuti compatibili con il diritto unionale, se rispettano i principi di effettività ed equivalenza⁸³.

Si colloca in questo contesto il divieto di proposizione di nuovi motivi di impugnazione, indipendentemente dal fatto che siano inerenti all'interpretazione del diritto UE, delle decisioni dei giudici di ultimo grado, quando tali motivi vengano sollevati da una parte in una fase avanzata dello svolgimento del giudizio, oppure dopo che la causa sia stata trattenuta per la prima volta in decisione, oppure ancora quando sia già stato effettuato un primo rinvio pregiudiziale in tale causa. Il divieto in parola è stato oggetto di esame da parte della Grande Sezione nella sentenza del 6 ottobre 2021 nella

⁸² In argomento, cfr. G. VITALE, *Il principio di effettività*, cit., pp. 10 ss. e 13 ss.

⁸³ Ad esempio, in senso conforme alla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con sentenza del 31 gennaio 2022, n. 2878, hanno osservato, in materia di danni cagionati nell'esercizio di funzioni giudiziarie, che il termine decadenziale biennale *ex* art. 4, comma 2, ultimo periodo, della legge n. 117 del 1988 (nel testo anteriore all'entrata in vigore della legge n. 18 del 2015) non si pone in contrasto con i principi di equivalenza ed effettività della tutela derivanti dal diritto dell'Unione europea, atteso che la norma, oltre ad assicurare un periodo di tempo più che ragionevole e sufficiente per approntare adeguatamente l'azione, costituisce espressione del principio di ragionevole durata del processo, rilevante ai sensi sia dell'art. 111 Cost., che dell'art. 6 della CEDU.

causa *Consorzio Italian Management*⁸⁴. Il rinvio presentato dal Consiglio di Stato riguardava l'obbligo, per lo stesso giudice di ultimo grado, di rivolgersi alla Corte di giustizia con una questione di interpretazione relativa alla violazione del diritto UE, dedotta come nuovo motivo di impugnazione in sede di appello, nonostante, ai sensi della disciplina procedurale interna, tale nuova deduzione sia vietata.

Nella valutazione della compatibilità con il diritto dell'Unione della preclusione processuale, la Corte di giustizia ha osservato che una simile regola rispetta sia il principio di equivalenza, applicandosi indistintamente ai ricorsi fondati sulla violazione del diritto UE e a quelli fondati sulla violazione del diritto interno⁸⁵, sia il principio di effettività, essendo finalizzata a garantire “il regolare svolgimento del procedimento, in particolare preservandolo dai ritardi dovuti alla valutazione dei motivi nuovi”⁸⁶. In sede di verifica del rispetto del principio dell'effettività, occorre infatti avere riguardo al ruolo delle regole processuali “nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità di quest'ultimo, nei diversi gradi di giudizio”, alla luce dei “principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento”⁸⁷.

Ciò considerato, la Corte ha concluso che, quando i motivi sollevati dinanzi a un giudice di ultima istanza debbano essere dichiarati irricevibili, “una domanda di pronuncia pregiudiziale non può essere considerata necessaria e rilevante affinché tale giudice possa decidere”⁸⁸. Il che significa che la questione pregiudiziale non sarebbe stata, di fatto, utile al fine della risoluzione della controversia principale. In altri termini, un motivo inerente alla violazione del diritto UE, sollevato da una parte dopo la presentazione del ricorso, non sarebbe ammissibile, ai sensi della norma interna che ne impedisce la proposizione, in quanto modificherebbe l'oggetto della controversia e non sarebbe perciò rilevante nel giudizio del caso di specie. La limitazione relativa ai nuovi motivi di gravame avrebbe, poi, come effetto quello di impedire al giudice adito (di ultimo grado) di proporre il rinvio pregiudiziale, proprio a causa del venir meno, in prospettiva processualistica, della rilevanza del motivo stesso.

Nella causa *Consorzio Italian Management* la Corte di giustizia ha ribadito anche la portata dei criteri *CILFIT* relativi all'esonero dall'obbligo del rinvio per il giudice di

⁸⁴ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, EU:C:2021:799. Per un commento, si veda F. SPITALERI, *Le finalità dell'obbligo di rinvio pregiudiziale: brevi riflessioni a margine della sentenza Consorzio Italian Management*, in *BlogDUE*, 25 gennaio 2022, reperibile *online*; M. BONA, *Cassazione civile ed obbligo di rinvio pregiudiziale*, cit., p. 1755 ss.; P. DE PASQUALE, *Inespugnabile la roccaforte dei criteri CILFIT (causa C-561/19)*, in *BlogDUE*, 2021; F. FERRARO, *Corte di giustizia e obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza: nihil sub sole novum*, in *Giustizia insieme*, 23 ottobre 2021, reperibile *online*.

⁸⁵ Sentenza *Consorzio Italian Management*, cit., punto 62.

⁸⁶ *Ivi*, punto 64.

⁸⁷ *Ivi*, punto 63.

⁸⁸ *Ivi*, punto 65. In precedenza, la Corte di giustizia, nella sentenza del 15 marzo 2017, causa C-3/16, *Aquino*, EU:C:2017:209, aveva specificato che “la ratio giustificativa di una questione pregiudiziale non consiste nella formulazione di pareri a carattere consultivo su questioni generali o teoriche, bensì nella necessità di dirimere concretamente una controversia” (punto 45).

ultima istanza⁸⁹. Indipendentemente dall'invocazione delle parti della violazione del diritto UE e da una loro richiesta di proporre rinvio pregiudiziale, al giudice nazionale, avverso le cui decisioni non può essere esperito un ricorso giurisdizionale di diritto interno, è infatti riconosciuto un margine di discrezionalità nella valutazione dell'opportunità di rivolgersi alla Corte di giustizia. In base alla sentenza *CILFIT*, il giudice può constatare che la questione non è rilevante o che la disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto d'interpretazione da parte della Corte o che la corretta interpretazione del diritto dell'Unione s'impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi⁹⁰. La sussistenza di tali circostanze di esonero deve essere determinata tenendo conto “delle caratteristiche proprie del diritto dell'Unione, delle particolari difficoltà che la sua interpretazione presenta e del rischio di divergenze giurisprudenziali in seno all'Unione”⁹¹.

In ogni caso, la decisione del giudice di ultima istanza con riferimento alla sua scelta di non disporre il rinvio pregiudiziale deve essere adeguatamente motivata⁹², dato che, in tale ipotesi, detto giudice si assume la responsabilità della risoluzione della controversia. L'obbligo di motivazione⁹³, che discende dal combinato disposto dell'art. 267 TFUE e dell'art. 47 della Carta, si impone, riprendendo le parole dell'Avvocato generale, come “un obbligo trasversale o addirittura una quarta condizione: indipendentemente da quale delle tre condizioni sarà invocata dal giudice nazionale di ultima istanza, tale giudice è tenuto a fornire un'adeguata motivazione della sua conclusione che la causa di cui è investito non rientra nell'obbligo di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267, terzo comma, TFUE”⁹⁴. Proprio tramite il richiamo all'art. 47 della Carta, operato sia

⁸⁹ Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 1982, causa 283/81, *Cilfit e a.*, EU:C:1982:335.

⁹⁰ Sentenza *Consorzio Italian Management*, cit., punti 50-51, che, confermando l'orientamento giurisprudenziale in materia, si discosta dalla soluzione proposta dall'Avvocato generale Bobek, nelle conclusioni del 15 aprile 2021, *Consorzio Italian Management*, cit., di superare i criteri CILFIT. Sul punto, v. i commenti di P. DE PASQUALE, *La (finta) rivoluzione dell'avvocato generale Bobek: i criteri CILFIT nelle conclusioni alla causa C-561/19*, in *Osservatorio europeo DUE*, 11 maggio 2021, reperibile online; F. FERRI, *L'impugnazione delle direttive da parte dei singoli: la rivoluzione 'gentile' dell'Avv. Gen. Bobek*, in *BlogDUE*, 23 novembre 2021, reperibile online; G. MARTINICO, L. PIERDOMINICI, *Rivedere CILFIT? Riflessioni giuscomparatistiche sulle conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Consorzio Italian management*, in *Giustizia Insieme*, 17 giugno 2021, reperibile online; R. TORRESAN, *La giurisprudenza CILFIT e l'obbligo di rinvio pregiudiziale interpretativo: la proposta “ribelle” dell'avvocato generale Bobek*, in *Eurojus.it*, 19 aprile 2021, reperibile online.

⁹¹ Sentenza *Consorzio Italian Management*, cit., punto 41.

⁹² *Ivi*, punto 51; e conclusioni, cit., punto 167 ss.

⁹³ In merito, per tutti, v. F. FERRARO, *Le conseguenze derivanti dalla violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale*, cit., p. 158 ss.; A. DISTASI, *Il ruolo del giudice nazionale nel “dialogo indiretto” tra sistema CEDU e ordinamento UE: a proposito della motivazione del mancato rinvio pregiudiziale*, in G. CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018, pp. 271-290.

⁹⁴ Conclusioni *Consorzio Italian Management*, cit., punto 167. Ad avviso dell'Avvocato generale, inoltre, “[u]n riferimento generale, vago e in larga misura non circostanziato all'«acte clair» o alla sentenza CILFIT, senza che sia fornita alcuna motivazione concreta e propria alla causa riguardo alla ragione esatta per cui non sussiste alcun obbligo di rinvio pregiudiziale nel merito della causa di cui trattasi, non soddisfa tale requisito minimo”. Il giudice nazionale di ultima istanza deve prendere infatti posizione, attraverso la motivazione, sugli elementi sottoposti dalle parti e che emergono chiaramente dal procedimento e dal fascicolo di causa. In tal modo, “l'obbligo di motivazione si ricollega (...), naturalmente, all'obbligo del

dall'Avvocato generale sia dalla Corte di giustizia⁹⁵, viene rimarcata, nell'ambito dell'ordinamento UE, la funzione del rinvio pregiudiziale, che risulta strumentale alla protezione del diritto del singolo alla tutela giurisdizionale effettiva, della quale è parte integrante la presenza di una "circostanziata dimostrazione"⁹⁶ della sussistenza delle condizioni di esonero⁹⁷. La mancanza di una simile motivazione non fa comunque nascere "un diritto automatico di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia"⁹⁸ in capo al singolo, il quale potrebbe solo avvalersi dei rimedi interni esistenti, che, nel nostro ordinamento, sono di natura risarcitoria⁹⁹.

Anche dalla pronuncia in esame emerge "l'accezione processualistica"¹⁰⁰ del diritto a un rimedio effettivo, consacrato nella Carta, senza che ne possa derivare una pretesa alla tutela sostanziale della posizione giuridica, che il singolo ritiene sia stata violata da una errata applicazione del diritto UE da parte del giudice avverso la cui decisione non siano più disponibili rimedi nazionali.

Nella sentenza è stato altresì chiarito che il giudice supremo non può essere esonerato dall'obbligo di rinvio "per il solo motivo che ha già adito la Corte in via pregiudiziale nell'ambito del medesimo procedimento nazionale", qualora successivamente permanga una questione di interpretazione del diritto dell'Unione alla quale è necessario fornire una risposta per dirimere la controversia¹⁰¹. Tale giudice, come sopra osservato, potrebbe invece "astenersi dal sottoporre una questione pregiudiziale per motivi d'irricevibilità inerenti al procedimento dinanzi a detto giudice, fatto salvo il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività"¹⁰². Ciò comporta che la protezione sul piano sostanziale, garantita anche tramite il ricorso indiretto alla Corte di giustizia fintantoché permanga un dubbio interpretativo, è purtuttavia soggetta ai regimi delle preclusioni processuali, insormontabili nell'ottica dell'ordinamento dell'Unione, basandosi questo, per la sua attuazione, sui sistemi procedurali degli Stati membri.

In realtà, a quest'ultimo riguardo, la giurisprudenza amministrativa interna è in linea con gli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia, come emerge, ad esempio, dalla sentenza del Consiglio di Stato del 9 luglio 2020¹⁰³. In essa viene affermato che anche "l'applicazione del diritto europeo deve sottostare alle regole del processo

giudice di reagire a tutte le circostanze e a tutti gli argomenti pertinenti dinanzi ad esso dedotti" (punto 169).

⁹⁵ Sentenza *Consorzio Italian Management*, cit., punto 51.

⁹⁶ M. BONA, *Cassazione civile ed obbligo di rinvio pregiudiziale*, cit., p. 1755.

⁹⁷ In tal senso, v. F. SPITALERI, *Le finalità dell'obbligo di rinvio pregiudiziale*, cit., p. 7.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ La violazione arbitraria dell'obbligo di rinvio pregiudiziale costituisce in alcuni ordinamenti motivo di invalidità della decisione: si veda Corte di giustizia, Direzione Ricerca e documentazione, *Research Note, Application of the Cilfit case-law by national courts or tribunals against whose decisions there is no judicial remedy under national law*, May 2019, punto 64 ss., reperibile *online*.

¹⁰⁰ G. VITALE, *Il principio di effettività*, cit., p. 10.

¹⁰¹ Sentenza *Consorzio Italian Management*, cit., punto 59.

¹⁰² *Ivi*, punto 61.

¹⁰³ Consiglio di Stato, sentenza del 9 luglio 2020, n. 4403. Per un commento, sia consentito rinviare a C. PERARO, *L'autonomia procedurale degli Stati membri alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, in AA. VV., *Annali AISDUE*. Volume II, Napoli, 2021, pp. 545-559, reperibile *online*.

amministrativo” e che, nello specifico, in base all’art. 104 del codice di procedura amministrativa, non è consentito dedurre per la prima volta in appello l’incompatibilità di una norma regionale con il diritto dell’Unione e, pertanto, neppure rilevare d’ufficio tale contrasto. La possibile violazione non è stata così oggetto di valutazione, in quanto il ricorrente aveva eccepito tale violazione solo in una fase avanzata del giudizio. Alla stessa stregua, ad avviso del Consiglio di Stato, in tali circostanze non può essere proposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, considerato peraltro che non era stata correttamente formulata la relativa richiesta.

5. *Segue*: l’intangibilità del giudicato e il ricorso straordinario per revocazione

Il riconoscimento della prevalenza dei principi regolatori dei sistemi di giustizia nazionali si ricava inoltre dalle sentenze riguardanti l’autorità di cosa giudicata, principio che, volto a garantire la stabilità del diritto e dei rapporti giuridici, nonché una buona amministrazione della giustizia¹⁰⁴, può precludere ogni possibilità di porre rimedio a una violazione di una disposizione, anche di diritto dell’Unione¹⁰⁵. L’ordinamento UE, infatti, non impone la disapplicazione delle norme processuali interne che attribuiscono autorità di cosa giudicata, tenuto conto che rimane per gli interessati la possibilità di far valere la responsabilità dello Stato al fine di ottenere una tutela giuridica dei loro diritti di derivazione europea¹⁰⁶.

L’intangibilità del giudicato, “anche quando possa apparire in contrasto con i generali criteri di valutazione in ordine alla ‘primazia’ del diritto comunitario”, è stata sottolineata dalla Corte d’Appello di Roma con sentenza del 20 dicembre 2019 in materia di aiuti di Stato, intervenendo nella annosa vicenda *Lucchini*¹⁰⁷. Viene infatti osservato come, “a fronte di una violazione del diritto comunitario, col possibile ulteriore effetto distorsivo rispetto alla corretta applicazione del diritto dell’Unione, non possa – tuttavia – considerarsi superabile il principio costituito dalla cosa giudicata”. In relazione poi al caso di specie, tale considerazione si impone “anche ove la competenza esclusiva

¹⁰⁴ Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 3 settembre 2009, causa C-2/08, *Fallimento Olimpiclub*, EU:C:2009:506, punto 22; nonché v. sentenza dell’11 settembre 2019, causa C-676/17, *Călin*, EU:C:2019:700, punto 26.

¹⁰⁵ In merito, per tutti, v. F. FERRARO, *Le conseguenze derivanti dalla violazione dell’obbligo di rinvio pregiudiziale*, cit., p. 144 ss.

¹⁰⁶ Si veda Corte di giustizia, sentenze del 4 marzo 2020, causa C-34/19, *Telecom Italia*, EU:C:2020:148, punto 58 ss.; (Grande Sezione) 24 ottobre 2018, causa C-234/17, *XC e a.*, EU:C:2018:853, punto 20 ss.; 16 febbraio 2016, causa C-49/14, *Finanmadrid*, EU:C:2016:98, punto 48 ss.; 3 ottobre 2013, causa C-32/12, *Duarte Hueros*, EU:C:2013:637; 3 settembre 2009, causa C-2/08, *Fallimento Olimpiclub*, EU:C:2009:506, punto 24 ss. Per un commento, v., da ultimo, V. PETRALIA, *I limiti all’intangibilità del giudicato nazionale nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2021, n. 1-2, pp. 65-97.

¹⁰⁷ Corte d’Appello di Roma, sentenza del 20 dicembre 2019, n. 7949, reperibile in *Giurisprudenza Italiana*, Dicembre 2021, pp. 2635-2637. In merito, anche per i necessari riferimenti in giurisprudenza e dottrina, vedi, in senso critico rispetto alla decisione della Corte d’Appello, G. DE CESARE, *Ancora Lucchini! La Corte d’Appello di Roma aziona i “controlimiti” a difesa del giudicato nazionale*, *ivi*, pp. 2638-2651.

spettante alla Commissione di stabilire, con decisione definitiva, se una misura interna costituente aiuto di Stato sia o meno compatibile con il diritto dell'Unione, risultasse poi, nella sostanza, compromessa". Ne consegue che "l'irretrattabilità del giudicato" impedirebbe l'esperimento di ulteriori rimedi giurisdizionali a scapito del primato del diritto dell'Unione, essendo questo "un rapporto tra fonti, [che] non riguarda il principio per il quale l'accertamento di un diritto va prima o poi dichiarato definitivo, anche se è sbagliato"¹⁰⁸.

Quanto ora affermato trova conferma nelle conclusioni dell'Avvocato generale Bobek nella causa *Călin*, dove viene precisato che "le sentenze definitive non sono tali perché necessariamente impeccabili. Esse sono definitive in quanto, a un certo momento, è necessario che una causa si concluda"¹⁰⁹. Ciò vale anche con riferimento all'ordinamento UE, tenuto conto che "l'importanza della certezza giuridica delle sentenze passate in giudicato e della stabilità giuridica è talmente elevata da non poter essere superata dall'esigenza di effettività del diritto dell'Unione, nemmeno ove, in tal modo, possano essere corretti degli errori nell'applicazione nazionale del diritto dell'UE"¹¹⁰.

Accertata, alla luce dei principi regolatori dei sistemi di giustizia, l'idoneità dei rimedi interni a permettere al singolo di far valere la propria situazione giuridica, le eventuali condizioni e/o preclusioni previste dalle norme procedurali nazionali non violano il diritto dell'Unione; quest'ultimo di per sé non impone infatti una estensione della portata dei rimedi stessi al solo fine di garantire la piena tutela dei diritti di derivazione europea tramite la sua corretta applicazione. In altri termini, la valutazione dell'efficacia degli strumenti procedurali è una valutazione di sistema e le eventuali preclusioni interne sono da considerarsi ammissibili qualora siano "chiare e prevedibili"¹¹¹. Anzi, al contrario, l'assenza di preclusioni processuali potrebbe pregiudicare il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, rischiando di dare luogo a una giustizia all'infinito, o a "rinvii a catena"¹¹², come ha osservato il Consiglio di Stato nella sua ordinanza di rimessione delle questioni interpretative alla Corte di giustizia nella causa *Consorzio Italian Management*.

Sul piano dei rimedi interni, un ulteriore interrogativo sorge qualora si ritenga che l'interpretazione fornita dalla Corte a seguito di un primo rinvio pregiudiziale non sia poi stata correttamente seguita dal giudice di ultimo grado nell'adozione della decisione definitiva. Il dubbio riguarda la possibilità, ai sensi del diritto UE, di verificare, in sede di definizione della controversia a seguito del rinvio pregiudiziale, la corretta applicazione alla fattispecie concreta del principio espresso dai giudici europei e, in tal caso, se tale verifica spetti al giudice di ultima istanza, adito con il ricorso straordinario

¹⁰⁸ G. DE CESARE, *Ancora Lucchini!*, cit., p. 2646.

¹⁰⁹ Avvocato generale Bobek, conclusioni del 5 febbraio 2019, *Călin*, cit., punto 91.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ *Ivi*, punto 94.

¹¹² P. DE PASQUALE, *Inespugnabile la roccaforte dei criteri CILFIT*, cit., p. 2.

di revocazione¹¹³, oppure alla Corte di giustizia. La questione è oggetto del recente rinvio proposto dal Consiglio di Stato con ordinanza del 18 marzo 2021 nella causa *Hoffmann-La Roche*, ancora pendente¹¹⁴. Con essa, infatti, è stato chiesto di chiarire se, nelle ipotesi in cui le parti non possano più contestare, in base al diritto interno, la decisione del giudice amministrativo di ultima istanza, a seguito e in attuazione di una sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia, possa lo stesso giudice, investito successivamente con ricorso per revocazione avverso la decisione divenuta definitiva, verificare la corretta applicazione nel caso concreto dei principi espressi dalla Corte di giustizia, oppure se tale valutazione spetti alla sola Corte di giustizia.

A tal riguardo, stante la finalità del rinvio pregiudiziale, la domanda, in realtà, non sarebbe relativa all'interpretazione uniforme di una norma UE, ma, piuttosto, all'applicazione di un principio di diritto al caso concreto, rientrando nei compiti degli organi giurisdizionali comuni¹¹⁵. Si può ipotizzare che i giudici del Lussemburgo riterranno inammissibile tale questione, senza dover approfondire la portata dei rimedi interni, e che, a sua volta, il giudice del rinvio respingerà il ricorso, confermando la decisione impugnata, sebbene in contrasto col diritto UE. Alle parti interessate, dunque, non rimarrebbe che la possibilità di esperire le azioni risarcitorie, accertata la sussistenza di tale violazione¹¹⁶.

¹¹³ Tale mezzo di impugnazione, disciplinato dagli artt. 395 e 396 c.p.c. e 106 c.p.a., mira ad ottenere una nuova valutazione della controversia da parte dello stesso giudice che ha adottato la sentenza impugnata in presenza di circostanze (motivi di fatto) non valutate o non correttamente valutate al momento della decisione. Nel caso di specie, le parti lamentavano l'incompatibilità di tale rimedio nella misura in cui non ammette un'ipotesi speciale di revocazione nel caso di "violazione manifesta dei principi di diritto affermati dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale".

¹¹⁴ Consiglio di Stato, ordinanza n. 2327/2021, cit.; si veda causa C-261/21, *F. Hoffmann - La Roche Ltd e a. c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*. Tra i diversi commenti, v. B. NASCIBENE, P. PIVA, *Rinvio pregiudiziale e garanzie giurisdizionali effettive. Un confronto fra diritto dell'Unione e diritto nazionale. Commento all'ordinanza n. 2327/2021 del Consiglio di Stato*, in *Giustizia insieme*, 30 luglio 2021, reperibile online; R. PAPPALARDO, *La corsa al dialogo nella discordia sulla giurisdizione (nota a Cons. St., ord. 18 marzo 2021, n. 2327)*, cit.; nonché F. TOMASICCHIO, *Sul sindacato di «maggiore attendibilità» e dialogo tra G.A. e Corte di Giustizia. Alcuni spunti e riflessioni sulla saga «Avastin-Lucentis» dopo l'ordinanza n. 2327/2021 del Consiglio di Stato*, in *Giustamm. Rivista di diritto pubblico*, 2022, n. 1; nonché, sulla decisione del Consiglio di Stato oggetto del ricorso per revocazione, v., in senso critico, 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*, 2020, n. 6, reperibile online.

¹¹⁵ Significativo a tal riguardo risulta quanto osservato dall'Avvocato generale Bobek, nelle conclusioni del 23 febbraio 2021, *Van Ameyde España*, cit., ove ha chiarito che "ai sensi dell'articolo 267 TFUE, un organo giurisdizionale nazionale può sempre presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale. Tuttavia, come regola empirica, per quanto riguarda materie già interpretate, la questione dovrebbe riguardare correttamente l'eventuale perfezionamento della premessa maggiore basata sul diritto dell'Unione da applicare nel procedimento principale (il suo chiarimento, restrizione, ampliamento, previsione di un'eccezione, e così via). Orbene, un'ulteriore conferma del fatto che una stessa premessa maggiore formulata in precedenza si applichi a un altro insieme di fatti, senza in alcun modo invitare a riconsiderare la premessa maggiore esistente, è una questione di applicazione del diritto dell'Unione, un compito affidato ai giudici nazionali" (punto 56).

¹¹⁶ Sul punto, cfr. P. DE PASQUALE, *Inespugnabile la roccaforte dei criteri CILFIT*, cit., p. 6., secondo la quale "[u]na violazione di questo genere risulta, se possibile, ancor più grave, tenuto conto che il danno causato alla parte lesa è, in questo caso, certo e non solo potenziale".

In merito alla conformità al diritto UE del ricorso per revocazione di diritto interno, si deve ritenere che, in linea con la precedente giurisprudenza della Corte di giustizia, l'attuale regime procedurale, che limita tale mezzo di impugnazione ai soli motivi di fatto, con esclusione di quelli di diritto, risulterebbe compatibile con i parametri di diritto dell'Unione. Una estensione di tale regime, allo stato, non è quindi possibile sul piano ermeneutico. Occorrerebbe invece un intervento del legislatore al fine di includere le ipotesi di violazione di diritto interno e, parimenti, di diritto dell'Unione, da parte di sentenze definitive, in modo da evitare il consolidamento di applicazioni errate, rimediando alla violazione sostanziale e offrendo così una tutela in via diretta, ulteriore rispetto ai ricorsi meramente riparatori¹¹⁷. In questa direzione, come anticipato, si è mosso il Legislatore con le modifiche al ricorso per revocazione introdotte con la legge delega n. 206/2021, seppure con riferimento alle sole sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Si assiste quindi a un bilanciamento tra rimedi nazionali e diritti garantiti dall'ordinamento dell'Unione che riflette la natura di quest'ultimo, il quale, sul piano esecutivo, delega l'attuazione e la tutela dei diritti agli Stati membri, nel rispetto dei criteri cumulativi dell'effettività ed equivalenza. La necessità di garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione e di assicurare la sua unità ed efficacia non impone tuttavia la previsione, da parte degli ordinamenti nazionali, di ulteriori strumenti giurisdizionali, atti a porre rimedio a violazioni del diritto UE divenute definitive, né in virtù del principio del suo primato sui sistemi nazionali, né al fine di adempiere all'obbligo di cui agli artt. 19 TUE e 47 della Carta. Ove però l'ordinamento nazionale configurasse rimedi analoghi per violazioni del diritto interno, essi dovrebbero essere estesi al diritto dell'Unione.

6. Considerazioni conclusive alla luce della giurisprudenza CEDU

Quanto osservato in merito all'ordinamento dell'Unione si pone in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in base alla quale il mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia da parte del giudice nazionale di ultima istanza configura, quando è carente di motivazioni, una violazione del diritto fondamentale a un equo processo di cui all'art. 6 CEDU e, di conseguenza, comporta una condanna dello Stato al risarcimento dei danni morali a favore dei ricorrenti¹¹⁸. La Corte di Strasburgo

¹¹⁷ In merito, tra i molti, v. G. AGRATI, A. CIPRANDI, R. TORRESAN, *Il rinvio pregiudiziale nel "caso Randstad"*, cit., p. 90.

¹¹⁸ Sull'argomento, v. M. BONA, *Cassazione civile ed obbligo di rinvio pregiudiziale*, cit., p. 1757 ss.; M. LIPARI, *L'omesso rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, cit., p. 31 ss.; F. FERRARO, *Le conseguenze derivanti dalla violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale*, cit., p. 158 ss.; V. PICCONE, *Primato e pregiudizialità: il ruolo dell'interpretazione conforme*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, cit., pp. 325-354, spec. p. 353 s.; A. DI STASI, *Il ruolo del giudice nazionale nel "dialogo indiretto" tra sistema CEDU e ordinamento UE*, cit., p. 271 ss.; EAD., *Equo processo ed obbligo di motivazione del mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia da parte del giudice di ultima istanza nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 3, reperibile online; A.

riconosce quindi una tutela risarcitoria nelle ipotesi di comportamento omissivo dei giudici di ultima istanza, in quanto la violazione dell'art. 267 TFUE pregiudica, di riflesso, il diritto di cui all'art. 6 CEDU. Spetta, in definitiva, al giudice nazionale, nell'esercizio della sua discrezionalità in sede di valutazione delle condizioni di esonero dal rinvio pregiudiziale obbligatorio, prestare attenzione a non incorrere altresì nella violazione del diritto convenzionale.

Analogamente a quanto osservato con riferimento al sistema UE, anche con riguardo alla tutela improntata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo emerge la prospettiva procedurale della protezione dei diritti. Come è stato rilevato, il sistema CEDU è finalizzato "ad assicurare una garanzia effettiva rispetto ai diritti consacrati dalla Convenzione e dai suoi protocolli attraverso una perfezionata tutela procedurale"¹¹⁹. Secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema di mancato rinvio pregiudiziale¹²⁰, la possibile condanna dello Stato, per fatto del giudice, dipende infatti dall'accertamento della mancanza o della inadeguatezza della motivazione posta alla base della decisione di non procedere con il ricorso indiretto obbligatorio alla Corte di giustizia. Il che implica che i singoli non possono far derivare dall'art. 6 CEDU un "diritto soggettivo a vedere accolta dai giudici nazionali l'istanza di rinvio pregiudiziale d'interpretazione"¹²¹. Oggetto del giudizio della Corte europea è solo il profilo procedurale e la correttezza dell'iter logico-giuridico, e non il merito della questione¹²².

A risolversi in un pregiudizio per la tutela dei diritti dei singoli non è solo la mancanza dell'esposizione delle ragioni che hanno condotto al rifiuto di rivolgersi alla Corte di giustizia in via pregiudiziale, ma anche la previsione di norme nazionali che, incidendo sul potere dei giudici di effettuare il rinvio pregiudiziale, influiscono sulla loro indipendenza, con conseguente violazione dell'art. 6 CEDU sull'equo processo. I giudici di Strasburgo si sono recentemente pronunciati sulla questione dell'indipendenza della magistratura in relazione alla vicenda polacca, confermando la violazione della norma convenzionale in termini di diritto di accesso ad un tribunale indipendente ed imparziale costituito per legge, a causa dell'illegittima composizione della Corte costituzionale di tale Stato¹²³. La decisione rimarca le esigenze di garanzia della tutela effettiva sul piano

ROVAGNATI, *Mancato rinvio pregiudiziale di questioni interpretative concernenti il diritto euro-unitario e diritto a un giusto processo ex art. 6 CEDU. Brevi considerazioni a margine della decisione Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 1, reperibile online; A. RUGGERI, *Rinvio pregiudiziale mancato e (im)possibile violazione della CEDU (a margine del caso Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio)*, in *Diritti comparati*, 3 novembre 2011, reperibile online.

¹¹⁹ A. DI STASI, *Il ruolo del giudice nazionale nel "dialogo indiretto" tra sistema CEDU e ordinamento UE*, cit., p. 278.

¹²⁰ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze del 13 febbraio 2020, ricorso n. 25137/16, *Sanofi Pasteur c. Francia*; 24 aprile 2018, ricorso n. 55385/14, *Baydar c. Olanda*; 21 luglio 2015, ricorso n. 38369/09, *Schipani e altri c. Italia*; 8 aprile 2014, ricorso n. 17120/09, *Dhahbi c. Italia*; 10 aprile 2012, ricorso n. 4832/04, *Vergauwen c. Belgio*; 6 dicembre 2012, ricorso n. 12323/11, *Michaud c. Francia*; 20 settembre 2011, ricorso n. 3989/97 e n. 38353/07, *Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio*.

¹²¹ F. FERRARO, *Le conseguenze derivanti dalla violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale*, cit., p. 159.

¹²² A. DI STASI, *Il ruolo del giudice nazionale nel "dialogo indiretto" tra sistema CEDU e ordinamento UE*, cit., p. 279.

¹²³ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 maggio 2021, ricorso n. 4907/18, *Xero Flor w Polsce sp. Z o.o. c. Polonia*; in senso conforme, v. la precedente sentenza della Grande Camera del 1° dicembre

giurisdizionale, che deve riguardare tutti i fattori che compongono i sistemi degli Stati membri, i quali, in definitiva, sono gli unici responsabili della protezione dei diritti dei singoli.

Pur basandosi su parametri diversi, le due Corti europee concorrono a ridisegnare le discipline procedurali nazionali, allo scopo di garantire il diritto a rimedi effettivi, enunciato nell'art. 6 CEDU, al pari dell'art. 47 della Carta, la cui violazione peraltro comporta, in entrambi i sistemi, il riconoscimento in capo agli individui solamente di un diritto al risarcimento dei danni.

In conclusione, il rinvio pregiudiziale di interpretazione mantiene la sua principale funzione di meccanismo per assicurare una uniforme e quindi corretta applicazione del diritto dell'Unione, per quanto, allo stesso tempo, possa rappresentare uno strumento per dirimere controversie tra giurisdizioni interne e valutare la compatibilità con il diritto UE delle norme procedurali nazionali. Tuttavia, i diversi scopi del rinvio non hanno un'incidenza significativa sulla posizione dei singoli, sia che ci si ponga nella prospettiva del diritto UE sia della CEDU, posto che, allo stato, è ad essi riconosciuta la sola tutela risarcitoria, che rappresenta, di fatto, l'unico punto fermo in un contesto in cui lo strumento del rinvio pregiudiziale pare a volte essere funzionale al soddisfacimento di esigenze forse lontane dalle finalità originarie.

Una soluzione per assicurare una più completa tutela della posizione giuridica soggettiva danneggiata da una errata applicazione del diritto UE, tenuto conto della struttura e del funzionamento dello spazio giudiziario europeo, andrebbe comunque ricercata sul piano procedurale interno, mediante, ad esempio, l'introduzione di un nuovo mezzo di impugnazione oppure un ampliamento dei motivi a fondamento dei ricorsi giurisdizionali esistenti. In merito a tale ultima opzione, seppur con riferimento alle sentenze della Corte di Strasburgo, la Corte costituzionale, nella sentenza del 26 maggio 2017, ha affermato che, alla luce della giurisprudenza CEDU, nella materia civile, come in quella amministrativa, “non emerge, allo stato, l'esistenza di un obbligo generale di adottare la misura ripristinatoria della riapertura del processo”, al fine di conformarsi alle pronunce della Corte europea, e che “la decisione di prevederla è rimessa agli Stati contraenti, i quali, peraltro, sono incoraggiati a provvedere in tal senso, pur con la dovuta attenzione per i vari e confliggenti interessi in gioco”¹²⁴. La Corte costituzionale aveva pertanto rinviato al Legislatore ogni valutazione circa l'opportunità di prevedere “nel nostro ordinamento la riapertura del processo non penale, con il conseguente travolgimento del giudicato”¹²⁵, non diversamente da quanto accade in altri ordinamenti

2020, ricorso n. 26374/18, *Ástráðsson c. Islanda*. Per alcuni commenti, v. M. COLI, *The judgment of the Strasbourg Court in Xero Flor v. Poland: The capture of the Polish Constitutional Court condemned by a European court, at last!*, in *Diritti comparati*, 1° luglio 2021, reperibile online; S. GIANELLO, *Se il Trybunał Konstytucyjny dichiara l'inesistenza della decisione Xero Flor v. Poland della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: alcune riflessioni a margine*, in *DPCE online*, 2021, n. 3, pp. 3241-3256, reperibile online; A. OSTI, *La Corte Edu si pronuncia per la prima volta in tema di imparzialità e indipendenza dei giudici costituzionali polacchi*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, n. 3, pp. 718-722.

¹²⁴ Corte costituzionale, sentenza del 26 maggio 2017, n. 123, punto 15.

¹²⁵ *Ivi*, punto 17.

che già prevedono strumenti di revisione delle sentenze passate in giudicato¹²⁶. La stessa Corte, con la citata sentenza del 2018, aveva poi espresso l'auspicio che venga introdotto "un nuovo caso di revocazione" quando si verifichi un contrasto fra una decisione divenuta definitiva e una sentenza non solo della Corte di Strasburgo, ma anche della Corte di giustizia¹²⁷.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, con la summenzionata legge delega n. 206/2021 il Legislatore si è quindi adeguato alle sollecitazioni della Corte costituzionale¹²⁸, prevedendo un nuovo motivo di revocazione quando sia necessario conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il che, soddisfatte le condizioni per il suo esperimento, permette il superamento del giudicato in caso di contrasto con la giurisprudenza CEDU. La riforma apre peraltro la strada, in virtù del principio di equivalenza, al ricorso alla revocazione anche quando le decisioni definitive violino il diritto UE¹²⁹, facendo salva comunque ogni valutazione circa la diversità degli effetti delle pronunce delle due Corti europee.

ABSTRACT: Alla luce della recente giurisprudenza europea e nazionale, il rinvio pregiudiziale di interpretazione, pur mantenendo la sua principale funzione di meccanismo per assicurare una uniforme applicazione del diritto dell'Unione, rappresenta uno strumento per dirimere controversie tra giurisdizioni interne e valutare la compatibilità con il diritto UE delle norme procedurali nazionali. Le diverse finalità del rinvio non hanno un'incidenza significativa sulla posizione dei singoli, nella prospettiva sia del diritto UE sia della CEDU, posto che, allo stato, è ad essi riconosciuta la sola tutela risarcitoria in caso di omissione del rinvio obbligatorio. Una soluzione per assicurare una più completa ed effettiva tutela dei diritti individuali, in caso di loro accertata violazione, andrebbe comunque ricercata sul piano procedurale interno.

KEYWORDS: mancato rinvio pregiudiziale – indipendenza dei giudici – preclusioni processuali – tutela multilivello – rimedi interni effettivi.

¹²⁶ *Ivi*, punto 16.

¹²⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 6/2018, cit., punto 14.1 (in merito, v. anche *supra*, nota 28). In senso analogo, v. P. IANNUCELLI, *La sentenza Randstad*, cit., p. 8.

¹²⁸ A tal riguardo, v. G. FINOCCHIARO, *Con il nuovo motivo di revocazione più integrazione nel sistema Cedu*, cit., p. 164 s.

¹²⁹ In tal senso, si veda G.V.A. PETRALIA, *Conflitto tra giudicato nazionale e sentenze delle Corti europee: nota a margine di Corte costituzionale n. 123/2017*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 4, spec. p. 11, reperibile online.

THE FAILURE TO MAKE A REFERENCE FOR A PRELIMINARY RULING ON INTERPRETATION IN THE EUROPEAN JUDICIAL AREA: WHAT MULTILEVEL PROTECTION FOR INDIVIDUALS?

ABSTRACT: In the light of recent European and national case law, the reference for a preliminary ruling on interpretation, while maintaining its main function as a mechanism to ensure a uniform application of Union law, represents a tool to settle disputes between domestic courts and assess the compatibility of national procedural rules with European principles. The different purposes of the preliminary reference do not have a significant impact on the position of individuals, from the perspective of both EU law and the ECHR, since, at present, they are only entitled to compensation in the event of failure to make a mandatory reference. A solution to ensure a more complete and effective protection of individual rights, in case of breach thereof, should however be provided at the domestic procedural level.

KEYWORDS: failure to make a reference for a preliminary ruling – judicial independence – procedural requirements – multilevel protection – effective domestic remedies.