

- Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell' Unione Europea. Presupposti e modalità applicative

Prof. Pierpaolo Rivello, Presidente della Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Bergamo

Sommario: 1) Analisi generale. – 2) Il “dialogo” tra i giudici nazionali e la Corte di Giustizia UE. -3) Le ipotesi in cui un “giudice di ultima istanza” può esimersi dall’ obbligo di sollevare innanzi alla Corte di Giustizia UE una questione d’ interpretazione del diritto dell’ Unione. - 4) La valenza delle sentenze della Corte di Giustizia UE. – 5). La responsabilità disciplinare del giudice in caso di mancata osservanza dell’ obbligo di rinvio pregiudiziale.

1) Analisi generale.

La tematica del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea assume un particolare rilievo per numerose ragioni. Essa interessa una pluralità di rami del diritto e rappresenta, conformemente a quanto è stato puntualmente osservato in dottrina, un efficace “strumento di sviluppo degli ordinamenti” ¹, in quanto fornisce, in particolare, una reale possibilità di “dialogo”, fra ciascun giudice “comune” (ivi compreso quello che il professor Tesauro definiva come il “*petit juge*” di merito) e la Corte di Giustizia ².

Come è stato detto, senza alcuna enfasi ma con giusto orgoglio, nella piena consapevolezza della rilevanza di questo istituto, dalla stessa Corte di giustizia, in una sua notissima pronuncia, relativamente recente ³, il procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall’art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) costituisce «la chiave di volta del sistema giurisdizionale

¹ J. ALBERTI E G. DE CRISTOFARO, *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023.

² F. VIGANÒ, *Il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte Costituzionale*, in J. ALBERTI E G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, cit., p. 65 ss.

³ Corte Giust. UE, Grande Sezione, 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi Spa c. Rete Ferroviaria Italiana Spa, causa C-561/19.

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»⁴.

Occorre riportare per esteso il testo del citato art. 267 TFUE: «La Corte di Giustizia dell'Unione Europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale:

- a) Sull'interpretazione dei trattati;
- b) Sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione.

Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad una giurisdizione di uno degli Stati membri, tale giurisdizione può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione.

Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla Corte.

Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale e riguardante una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile».

Il meccanismo delineato dall'art. 267 TFUE garantisce conseguentemente «una cooperazione diretta tra la Corte e i giudici nazionali, nell'ambito della quale questi ultimi partecipano strettamente alla corretta applicazione e all'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione»⁵.

La competenza della Corte di Giustizia UE è definita pregiudiziale «sia perché la sentenza della Corte precede la sentenza del giudice nazionale (pregiudizialità temporale), sia perché è strumentale rispetto all'emanazione di detta sentenza (pregiudizialità funzionale)»⁶.

2) Il “dialogo” tra i giudici nazionali e la Corte di Giustizia UE.

La Corte di Giustizia UE ha reiteratamente sottolineato come la normativa sul rinvio pregiudiziale abbia la preminente funzione di permettere che il diritto comunitario venga interpretato ed applicato in maniera uniforme in tutti gli Stati membri, e valga in tal modo ad impedire che in un singolo Stato si

⁴ Corte Giust. UE, Grande Sezione, 6 ottobre 2021, *cit.*, punto 27.

⁵ Corte Giust. UE, Grande Sezione, 6 ottobre 2021, *cit.*, punto 29.

⁶ B. NASCIMBENE, *Il rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea: disciplina e indicazioni pratiche*, in *Federalismi*, 12 luglio 2023, p. 5.

consolidi una giurisprudenza nazionale di segno contrario rispetto alle norme comunitarie ⁷.

In tal modo viene assicurata l' esigenza che il diritto dell' Unione abbia la stessa efficacia in tutti gli Stati membri e si previene il rischio di pericolose divergenze interpretative.

Il rapporto intercorrente tra i giudici nazionali e la Corte di Giustizia UE è un rapporto di complementarietà, in quanto anche il giudice nazionale è interprete del diritto dell' Unione europea, tanto da poter essere definito come "giudice comunitario di diritto comune" .

Va poi osservato che «attraverso il rinvio pregiudiziale, il giudice nazionale non si spoglia in alcun modo del proprio potere giurisdizionale, per delegarlo alla Corte di Giustizia, ma lo esercita *pleno iure*, formulando, ove ritenuto necessario ai fini della decisione, la richiesta incidentale alla Corte, in esito alla quale avrà il compito di applicare l' interpretazione fornita» ⁸.

In altri termini, mentre alla Corte di Giustizia UE può essere delegata, ai sensi dell' art. 267 TFUE, l' interpretazione del diritto UE, rimane comunque in capo al giudice nazionale il compito di applicare il diritto in relazione ai fatti controversi tra le parti nel processo che ha determinato il rinvio pregiudiziale. Deve dunque affermarsi che «la competenza pregiudiziale della Corte di giustizia UE è una competenza giurisdizionale a carattere non contenzioso, nel senso che la Corte non dirime una controversia, ma si limita a fornire al giudice di rinvio gli elementi necessari alla sua soluzione. Compito della Corte non è quindi quello di decidere la causa ma, solamente, di rispondere ad un quesito pregiudiziale, mentre la soluzione della controversia è e resta compito del giudice» ⁹.

⁷ V. in tal senso i fondamentali rilievi espressi da Corte Giust. UE, sent. 24 maggio 1977, causa 107/76, Hoffman – La Roche.

⁸ N. DI LEO, *Il rinvio pregiudiziale*, in *LavoroDirittiEuropa*, 2023, n. 2, p. 5.

⁹ A. CARINCI, *Manuale sul processo tributario*, Giappichelli, Torino, 2026, p. 201.

In questo rapporto intercorrente tra i giudici nazionali e la Corte di Giustizia UE non si può non tener conto della posizione delle Corti costituzionali, ivi compresa, dunque, la Corte costituzionale del nostro Paese.

Sia pur all' esito di un *iter* travagliato e problematico ¹⁰, si è pervenuti ad una soluzione di assestamento connotata da un' «ampia disponibilità della Corte costituzionale a sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia, in particolare su questioni che coinvolgono l' interpretazione dei diritti riconosciuti dalla Carta – assunti quali parametri interposti di legittimità costituzionale di leggi nazionali che rientrino nell' ambito di applicazione del diritto dell' Unione, ovvero quali criteri di interpretazione delle norme unionali trasposte dalla legge nazionale della cui legittimità costituzionale si dubita -, o ancora la stessa validità delle norme unionali che stanno alla base della legge nazionale censurata» ¹¹.

Va evidenziato, per completezza, che il giudice nazionale può operare un rinvio alla Corte di giustizia non solo per avere da essa la corretta interpretazione delle norme comunitarie, ma anche una disamina sulla loro legittimità. Infatti, sempre ai sensi dell' art. 267 TFUE, la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sulla validità degli atti posti in essere dalle istituzioni europee, dovendosi ricomprendere in tale ambito la disamina inerente alla legittimità delle norme comunitarie.

3) Le ipotesi in cui un "giudice di ultima istanza" può esimersi dall' obbligo di sollevare innanzi alla Corte di Giustizia UE una questione d' interpretazione del diritto dell' Unione.

¹⁰ Cfr. F. VIGANÒ, *Il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte Costituzionale*, cit., p. 71.

¹¹ F. Viganò, *Il rinvio pregiudiziale*, cit., p. 81.

Mentre il giudice nazionale di merito ha solo la “facoltà” di sollevare la questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia UE, ai sensi del secondo comma dell’ art. 267 TFUE, invece, quando la questione interpretativa insorga innanzi ad un giudice di ultima istanza, quest’ ultimo ha un “obbligo” , e non già una mera facoltà, di sollevare detta pregiudiziale, come chiaramente emerge dal già ricordato terzo comma del citato art. 267, in base al quale quando la questione «è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale giurisdizione è *tenuta* a rivolgersi alla Corte».

Il giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno, e dunque il giudice di “ultima istanza” , può peraltro essere esonerato dall’ obbligo di sollevare la questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia UE qualora sussista una delle tre seguenti ipotesi:

- a) La questione sollevata non sia rilevante;
- b) La disposizione del diritto dell’ Unione abbia già costituito oggetto d’ interpretazione da parte della Corte di Giustizia UE;
- c) La corretta interpretazione del diritto dell’ Unione si imponga con tale evidenza da non lasciare adito a dei ragionevoli dubbi.

Analizziamo distintamente i singoli casi.

Per quanto concerne l’ ipotesi sub *a)* spetta al giudice nazionale valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa in esame, la rilevanza delle questioni che potrebbero essere sottoposte alla Corte ¹².

L’ analisi dei casi *b)* e *c)* richiede un maggiore approfondimento.

Relativamente all’ ipotesi in cui la disposizione abbia già costituito oggetto di intervento da parte della Corte di Giustizia UE possono essere configurati almeno tre possibili scenari. Infatti, accanto ai casi, ove appare del tutto ovvio l’ esclusione di un obbligo di rinvio pregiudiziale, in cui la questione

¹² Corte giust. UE, 12 maggio 2021, Altenrhein Luftfahrt, C-70/20, EU:C:2021:379, punto 25; Corte giust. UE, 26 maggio 2011, Stichting Natuur en Milieu e a., C-165-09, EU:C:2011:348, punto 47.

che potrebbe essere sollevata appare del tutto identica ad altra questione, sollevata in relazione ad un' analoga fattispecie, che è già stata decisa in via pregiudiziale, o addirittura che è già stata sollevata nell' ambito del medesimo procedimento, troviamo la situazione in cui, pur in mancanza di un' effettiva identità delle questioni, si può comunque dar atto della sussistenza di una giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia UE volta a risolvere il punto di diritto sotteso alla vicenda.

Va peraltro osservato, sotto quest' ultimo aspetto, che anche in presenza di una giurisprudenza consolidata della Corte concernente un determinato punto di diritto, il giudice nazionale conserva comunque la facoltà di adire la Corte affinché essa si pronunci nuovamente sul punto ¹³.

Parimenti, il giudice nazionale, dopo aver sollevato la questione pregiudiziale e successivamente alla comunicazione dell' intervenuta pronuncia al riguardo da parte della Corte, può nuovamente rivolgersi alla Corte in caso di difficoltà di comprensione della portata di detta pronuncia ¹⁴.

Affrontiamo ora l' ipotesi sub c), configurabile qualora l' interpretazione corretta del diritto dell' Unione si imponga con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi.

Va sottolineato al riguardo che il giudice nazionale di ultima istanza deve maturare il convincimento che la stessa evidenza si imporrebbe altresì ai giudici di ultima istanza degli altri Stati membri ¹⁵.

Occorre ricordare che le disposizioni del diritto dell' Unione sono redatte in diverse lingue. La Corte ha affermato, onde evitare la configurazione di una sorta di "prova diabolica" in capo al giudice nazionale, che «Se un giudice nazionale di ultima istanza non può certamente essere tenuto a effettuare, a tal riguardo, un esame di ciascuna delle versioni linguistiche

¹³ Corte giust. UE, 3 marzo 2020, Tesco-Global Aruhazak, C-323/18, EU:C:2020:140, punto 46; Corte giust. UE, 17 luglio 2014, Torresi, C-58/13, EU:C:2014:2088, punto 32.

¹⁴ Corte giust. UE, 6 marzo 2003, Kaba, C-466/00, EU:C: 2003:127, punto 39.

¹⁵ Corte giust. UE, 28 luglio 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, punto 48.

della disposizione dell' Unione di cui trattasi, ciò non toglie che esso deve tener conto delle divergenze tra le versioni linguistiche di tale disposizione di cui è a conoscenza, segnatamente quanto tali divergenze sono esposte dalle parti e sono comprovate» ¹⁶.

E' inoltre stato evidenziato che il diritto dell' Unione impiega una terminologia che gli è propria, e fa riferimento a nozioni autonome che non presentano necessariamente lo stesso contenuto di quelle, apparentemente equivalenti, che possono esistere nei diritti nazionali ¹⁷.

Il giudice nazionale dunque, sotto questo aspetto, deve «considerare la posizione che potrebbe essere assunta dagli organi giurisdizionali degli altri Stati membri in circostanze del tutto analoghe» ¹⁸.

E' stato sollevato l' interrogativo se il giudice "di ultima istanza" sia comunque tenuto ad operare un rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia, riguardante l' interpretazione di disposizioni di diritto dell' Unione, anche nell' ipotesi in cui il ricorrente nel processo "nazionale" non abbia fatto riferimento a detta necessità al momento di presentazione dell' impugnazione, ma soltanto in un momento successivo, essendosi affermato che, se sussistesse un simile obbligo, esso finirebbe per scontrarsi con il meccanismo delle preclusioni che connota ogni sistema processuale e si tradurrebbe in un meccanismo volto a favorire abusi del processo e condotte scorrette dirette a dilazionare senza motivo la celere definizione dei giudizi.

A tale domanda la Corte di giustizia ha fornito una risposta inequivoca.

In primo luogo è stato ricordato che la decisione di operare il rinvio pregiudiziale previsto dall' art. 267 TFUE spetta unicamente ai giudici nazionali ed è del tutto sottratta all' iniziativa delle parti, che non possono in alcun modo obbligare l' Autorità giudiziaria a presentare una pronuncia

¹⁶ Corte giust. UE, Grande Sezione, 6 ottobre 2021, causa C-561/19, cit., punto 44.

¹⁷ Corte giust. UE, 6 ottobre 1982, Cilfit e a., 283/81, EU:C:1982:335, punto 19.

¹⁸ G. PESCE, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte UE e le torsioni interpretative del giudice nazionale: riflessi sulla tutela cautelare e sul processo in tre casi limite*, in *Judicium*, 2022.

pregiudiziale, né sono facoltizzate ad esperire un gravame diretto ad imporre al giudice nazionale di sottoporre alla Corte di giustizia una questione di interpretazione del diritto dell' Unione ¹⁹ (di converso «un giudice nazionale può proporre una domanda pregiudiziale anche se nessuna delle parti del procedimento principale ha sostenuto che la causa sollevi questioni di diritto dell' UE oppure se tutte le parti coinvolte si oppongono al rinvio»)²⁰.

Inoltre il giudice nazionale deve tener conto delle disposizioni processuali interne in tema di irricevibilità.

Conseguentemente, nell' ipotesi in cui «in forza delle norme processuali dello Stato membro interessato [...] i motivi sollevati dinanzi a un giudice di cui all' articolo 267, terzo comma, TFUE, debbano essere dichiarati irricevibili, una domanda di pronuncia pregiudiziale non può essere considerata necessaria» ²¹; pertanto «un organo giurisdizionale di ultima istanza può astenersi dal sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale per motivi di irricevibilità inerenti al procedimento dinanzi a tale giudice » ²².

4) *La valenza delle sentenze della Corte di Giustizia UE.*

Per quanto concerne l' aspetto endoprocessuale, e cioè gli effetti delle sentenze della Corte di giustizia nei confronti del giudice rimettente, non vi è dubbio che la sentenza sia vincolante per il giudice *a quo*, che in nessun caso può sindacare la validità di detta pronuncia, pur potendo nuovamente

¹⁹ Corte giust. UE, 3 giugno 2021, Bankia, C-910/19, EU:C:2021:433, punto 22; Corte giust. UE, 18 luglio 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, punto 28.

²⁰ P. DE PASQUALE, *Il ruolo delle parti nel rinvio pregiudiziale: problemi vecchi e nuovi*, in *Riv. contenzioso europeo*, 2023, fasc. 2, p. 3.

²¹ Corte giust. UE, 15 marzo 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punto 44.

²² Corte giust. UE, 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi Spa c. Rete Ferroviaria Italiana Spa, *cit.*

adire la Corte per chiedere chiarimenti in ordine alla corretta lettura della sentenza o per sottoporle una nuova questione di diritto.

In relazione all' efficacia extraprocessuale, nei confronti degli altri organi giudiziari, deve osservarsi che «la decisione resa in sede di rinvio pregiudiziale spiega i propri effetti anche rispetto a qualsiasi altro caso che debba essere deciso in applicazione della medesima disposizione di diritto comunitario interpretata dalla stessa»; infatti «le sentenze interpretative possono avere efficacia di "precedente" anche al di fuori del contesto che le ha provocate, così da diventare vincolanti nei confronti di altri giudici che saranno tenuti in futuro ad applicarle» ²³.

Del resto «il rinvio pregiudiziale è finalizzato ad assicurare l' uniforme applicazione del diritto dell' Unione europea e tale scopo verrebbe, evidentemente, meno se le sentenze poi pronunciate avessero un effetto solo endoprocessuale» ²⁴.

La nostra Corte di Cassazione a più riprese ha affermato che l' interpretazione adottata dalla Corte di Giustizia ha un' efficacia *ultra partes*, in quanto alle sentenze emesse dalla Corte deve essere attribuito il valore di ulteriore fonte del diritto comunitario; esse infatti, se certamente non valgono a creare *ex novo* delle ulteriori disposizioni comunitarie, hanno tuttavia efficacia vincolante in quanto «indicano il significato ed i limiti di applicazione» delle disposizioni comunitarie, con efficacia *erga omnes* ²⁵.

Spetta peraltro, ovviamente, ad ogni giudice nazionale il compito di accertare se la fattispecie presa in esame dalla Corte di giustizia, e più in generale se le valutazioni effettuate dalla Corte possano o meno risultare rilevanti in relazione allo specifico processo incardinato presso di lui e sottoposto alla sua disamina (c.d. *distinguish*).

²³ Pe tali affermazioni cfr. N. DI LEO, Il rinvio pregiudiziale, cit., p. 7.

²⁴ N. DI LEO, Il rinvio pregiudiziale, loc. ult. cit.

²⁵ Cass. civ., sent. 17 maggio 2019, n. 13425; Cass. Civ., sent. 3 marzo 2017, n. 5381.

5). *La responsabilità disciplinare del giudice in caso di mancata osservanza dell' obbligo di rinvio pregiudiziale o di violazione manifesta del diritto dell' Unione europea.*

Il mancato rispetto, da parte del giudice "di ultima istanza" , dell' obbligo di sollevare una questione pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia, ai sensi dell' art. 267 TFUE, laddove non appaia configurabile nessuna delle tre ipotesi atte ad esimere il giudice da detto obbligo, configura un caso di responsabilità disciplinare.

Al riguardo l' art. 2 (*Responsabilità per dolo o colpa grave*) della l. 13 aprile 1988, n. 117 (*Risarcimento dei danni cagionati nell' esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati*), al comma 3 *bis*, afferma che, fermo restando il giudizio di responsabilità contabile «ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge nonché del *diritto dell' Unione europea* si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell' inescusabilità e della gravità dell' inosservanza», precisando quindi che «In caso di violazione manifesta del diritto dell' Unione europea si deve tener conto anche della *mancata osservanza dell' obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell' articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell' Unione europea*, nonché del contrasto dell' atto o del provvedimento con l' interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell' Unione europea»,

Dalla lettura del comma 3 *bis* emerge peraltro che, se la violazione dell' obbligo di rinvio pregiudiziale può essere addebitato solo ai giudici di ultima istanza, d' altro canto ogni giudice può essere chiamato a rispondere per colpa grave in caso di violazione manifesta del diritto dell' Unione europea, evidenziabile dal contrasto sussistente fra il

provvedimento emanato dal giudice e «l' interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell' Unione europea».

Ciò vale tra l' altro a confermare, come già avemmo occasione di rilevare parlando della valenza delle decisioni della Corte europea, che le pronunce emesse dalla Corte non esercitano solo una valenza endoprocessuale, riferibile all' organo giudiziario remittente, ma assumono parimenti un effetto extraprocessuale, nei confronti di tutti gli organi giudiziari.

Al riguardo va operata una precisazione. L' art. 2 della l. n. 117 del 1988, nell' escludere che possa dar luogo a responsabilità «l' attività di interpretazione di norme di diritto», fa tuttavia salvi sia il già citato comma 3 *bis* sia il precedente comma 3, in base al quale costituisce comunque colpa grave «la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell' Unione europea».

Appare infatti evidente come la libertà interpretativa che deve essere riconosciuta ad ogni singolo magistrato non possa tradursi in una violazione dell' esigenza del rispetto del valore vincolante delle norme di legge ²⁶.

Al riguardo la Corte di giustizia ha chiarito che l' attività del giudice nazionale può comportare una «violazione manifesta» del diritto comunitario laddove egli dia ad una norma di diritto sostanziale o processuale comunitario «una portata manifestamente erronea» o qualora comunque interpreti il diritto nazionale in modo tale da condurre alla violazione del diritto comunitario vigente ²⁷.

²⁶ N. DI LEO, *Il rinvio pregiudiziale*, cit., p. 11.

²⁷ Corte giust. UE, 13 giugno 2006, *Traghetti del Mediterraneo S.p.a.*, C-173/03, par. 34 e 35.