

***Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia
Le virtù di uno strumento da proteggere e applicare
correttamente ¹.***

Roberto Giovanni Conti

“L’articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all’articolo 2 TUE, affida l’onere di garantire il controllo giurisdizionale nell’ordinamento giuridico dell’Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali. Pertanto, detti giudici adempiono, in collaborazione con la Corte, una funzione loro attribuita congiuntamente al fine di garantire il rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione dei trattati.

[Corte giust., 27 febbraio 2018, C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses]

Sommario: *1. Premessa. - 2. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: a) l’oggetto. - 3. “Se”, “quando” e “come” attivare il rinvio pregiudiziale. Le note informative e le Raccomandazioni della Corte di giustizia rivolte ai giudici nazionali. - 4 Una recente ordinanza della Corte di giustizia sul tema delle modalità di redazione del rinvio pregiudiziale: C.G., 10 dicembre 2020, C-220/20, XX. -5. Perché dialogare con la Corte di giustizia.*

1.Premessa

La Corte di giustizia esercita rispetto all’interpretazione del diritto UE una funzione giurisdizionale, costituisce cioè un plesso giurisdizionale che ha il potere esclusivo di fornire risposta in ordine al significato del dato UE, ragion per cui l’omesso rinvio pregiudiziale e la decisione della questione da parte del giudice nazionale integra un rifiuto di giurisdizione che può dar luogo ad un vizio che le Sezioni unite civili della Cassazione possono esaminare nell’ambito delle prerogative loro riservate dall’art.111, c.8 Cost.?

¹ Prima parte della Relazione tenuta al corso organizzato dalla Scuola superiore della magistratura per i Mot nei giorni 12 e 13 gennaio 2021.

Le riflessioni che seguono intendono offrire a chi ascolta qualche risposta ad alcune domande che possono porsi al giudice di merito rispetto al ruolo del rinvio pregiudiziale², all'utilità e/o opportunità di sperimentarlo, alle tecniche di redazione dell'ordinanza del rinvio, alle principali questioni che anticipano e seguono il rinvio pregiudiziale.

2. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: a) l'oggetto

Il procedimento di rinvio pregiudiziale disciplinato dall'art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea («TFUE») - già art. 234 CE- ha natura incidentale e non contenziosa. Più dettagliatamente, la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale *sull'interpretazione del diritto dell'UE e sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni*, dagli organi e organismi dell'UE, alla stregua dei poteri conferiti dall'art. 19, par. 3, lett. b), TUE e dall'art. 267 TFUE e, sul versante procedurale, dagli artt. 23 e 23 bis Statuto CE e 105³ e 107⁴ del

² Istituto sul quale v. in termini generali, G. Tesaro, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, II ed. a cura di P. De Pasquale e F. Ferraro, Napoli, 2020, 417.

³ V. le [Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale](#), 2019, C/380/01, in GUCE 8 novembre 2019, che saranno più volte richiamate nel testo, adottate in sostituzione di precedenti analoghi documenti informativi dalla Corte di giustizia come strumento di ausilio diretto per i giudici nazionali. Il Procedimento pregiudiziale accelerato (art.105 Reg.proc.) prevede che in circostanze particolari, comprovate da una reale urgenza, il Presidente della Corte, su domanda del giudice a quo- o in via eccezionale d'ufficio, e sentito l'Avvocato generale, può decidere di trattare la domanda pregiudiziale secondo un procedimento accelerato. In questi casi, la data dell'udienza viene fissata immediatamente e comunicata alle parti della causa principale ed agli altri interessati contestualmente alla notifica del provvedimento di rinvio. Le osservazioni scritte potranno essere depositate dalle parti o dagli altri interessati nel termine ridotto, comunque non inferiore a 15 giorni, fissato dal presidente. V. p.38 delle Raccomandazioni della Corte e p.43, ove si precisa che la domanda di applicazione del procedimento accelerato o del procedimento d'urgenza deve essere presentata in una forma scevra di ambiguità, che consenta alla cancelleria della Corte di accertare immediatamente che il fascicolo richiede un trattamento specifico. Il giudice del rinvio è tenuto a precisare a quale dei due procedimenti si riferisce la richiesta, indicando l'articolo pertinente del regolamento (art.105 oppure art.107) in un punto chiaramente identificabile della decisione del rinvio o comunque nella lettera di accompagnamento alla richiesta di rinvio. In tali casi le Raccomandazioni consigliano ancora di più la sinteticità della decisione che "contribuisce alla celerità del procedimento" (punto 37 *Raccom. Corte giustizia*). Il giudice è tenuto, in tali casi di urgenza, a comunicare l'indirizzo di posta elettronica ed eventualmente il telefax e gli altri recapiti.

Nei medesimi casi il procedimento può essere accelerato dal giudice a quo attraverso l'invio del rinvio via mail o telefax, al quale va fatto però seguire l'invio ordinario trasmesso alla Cancelleria. Il procedimento innanzi alla Corte UE potrà iniziare sin dal ricevimento della copia in formato elettronico (-art.46 Racc. Corte giust.).

⁴ Procedimento pregiudiziale d'urgenza (art.107 Reg.proc.), nota come **PPU**. La decisione sulla ricorrenza dei presupposti per la trattazione con le forme del procedimento d'urgenza spetta alla sezione designata, su proposta del giudice relatore, sentito l'Avvocato generale (art.108 reg.Proc.). V. anche Relazione sull'attuazione del procedimento pregiudiziale d'urgenza da parte della Corte di giustizia, in http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-07/it_rapport.pdf. [cfr. Concl. Avv. gen. Sharpston](#) in causa C-278/12 PPU, 32: " Il PPU è stato istituito espressamente, ed

Reg.proc.approvato il 25 settembre 2012).

Anche il Tribunale, ai sensi dell'art.256 par.3 TFUE, è competente a conoscere di questioni pregiudiziali ai sensi dell'art.267 TFUE in materie specifiche determinate dallo Statuto che, allo stato, non ha tuttavia previsto alcunchè. Ragion per cui la Corte di giustizia è in atto l'unico organo giurisdizionale dell'UE dotato del potere di pronunciarsi in via pregiudiziale in via generale, fatte salve le eccezioni e restrizioni temporanee previste dagli artt.275 e 276 TFUE, nonché dall'art.10 del Protocollo n.36 – cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia - sulle disposizioni transitorie del Trattato di Lisbona.

Con esso il giudice nazionale può o deve⁵ sottoporre alla Corte di Lussemburgo un quesito circa l'interpretazione o la validità di una norma dell'UE⁶, la cui soluzione sia determinante per decidere la controversia dinanzi a lui pendente.

3. “Se”, “quando” e “come” attivare il rinvio pregiudiziale. Le note informative e le Raccomandazioni della Corte di Giustizia ai giudici nazionali.

La Corte di giustizia è andata nel tempo prendendo coscienza della centralità del rinvio pregiudiziale nell'opera di costruzione dei diritti all'interno dell'Unione, mostrando progressiva e costante attenzione per i soggetti che sono chiamati a promuovere il rinvio pregiudiziale.

In questa prospettiva si inseriscono le *Note informative riguardanti*

esclusivamente, per rispondere alla necessità imperativa di trattare talune categorie di cause – in particolare quelle in cui la legittimità della detenzione di una persona dipenda dalla risposta che la Corte darà alle questioni pregiudiziali proposte – «il più rapidamente possibile». Si tratta di un procedimento eccezionale che può essere avviato solo per le cause che necessitano davvero di una soluzione urgente. All'interno della Corte esso richiede l'impiego concentrato di risorse sia giudiziarie sia amministrative. A causa di ciò, se il procedimento è l'oggetto di un eccessivo numero di domande, comprometterà il trattamento delle altre cause di cui la Corte è investita. Evidentemente esso non dovrebbe essere richiesto (per esempio) con l'intento di ottenere più rapidamente una risposta se i fatti sottostanti non la giustificano.

⁵ Il *discrimen* fra potere e dovere di ricorso alla Corte è dato dalla natura di giudice nazionale di ultima istanza al quale unicamente la Corte richiede obbligatoriamente di attivare il meccanismo del rinvio pregiudiziale. Ma sul punto si tornerà nel prosieguo, spettando invece al giudice “non” di ultima istanza una mera facoltà di rivolgersi alla Corte di Lussemburgo.

⁶ La Corte di Giustizia ha statuito che nessuna autorità giudiziaria ha la competenza a dichiarare invalido un atto comunitario, dovendo sempre chiedere alla Corte di accertarne la validità. Ciò perché «l'esistenza di divergenze fra i giudici degli Stati membri sulla validità degli atti potrebbe compromettere la stessa unità dell'ordinamento giuridico ed attentare alla fondamentale esigenza della certezza del diritto» -cfr. Corte giust., sent. 22.10.1987, Foto-Frost, 314/85, Racc. p. 4199; Corte giust., sent. 6.12.2005, C-461/03, *Gaston Schul*, Racc. p. I-10513; 10.1.2006, C- 344/04, *IATA e ELFAA*, Racc. p. I-403

le domande di pronuncia pregiudiziale da parte dei giudici nazionale ⁷ alle quali di recente, la Corte ha fatto seguire le **Raccomandazioni** all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale⁸.

Lo spirito di tali raccomandazioni sta nel par.2, in cui la Corte sottolinea come il procedimento pregiudiziale si basa tutto sulla "cooperazione" tra la Corte e i giudici degli Stati membri. Le Raccomandazioni, dice la Corte, non sono affatto vincolanti, ancorchè le stesse mirano ad integrare il regolamento di procedura adottato a Lussemburgo il 25 settembre 2012 (GU L 265 del 29.9.2012, 1-).

Va subito chiarito che il ruolo della Corte è solo quello di fornire l'interpretazione del diritto UE o di statuire sulla sua validità e non di applicare tale diritto alla situazione di fatto sulla quale verte il procedimento pendente innanzi al giudice nazionale. Il che consente fin d'ora di tracciare la linea, in astratto assai chiara, ma in concreto difficile da individuare con precisione, fra attività del giudice nazionale e ruolo della Corte che, in ogni caso, non può spingersi a risolvere questioni di fatto agitate a livello interno né offrire interpretazioni della normativa nazionale.

Laddove, dunque finisce il ruolo della Corte in sede pregiudiziale, comincia, anzi "ricomincia" quello del giudice nazionale il quale, dalla pronuncia resa dal giudice UE sarà chiamato a trarre tutte le conseguenze concrete, disapplicando eventualmente la norma nazionale che viene in considerazione.

Può apparire forse banale la precisazione che segue, ma occorre chiarire che il rinvio pregiudiziale spetta al giudice nazionale che può attivare questo strumento **d'ufficio**, senza essere in alcun modo condizionato dalla formulazione di apposita richiesta proveniente dalle

⁷ La prima nota informativa fu pubblicata sulla GUCE 11.6.2005 C-143/1, alla quale è seguita altra Nota pubblicata sulla GUCE del 5 dicembre 2009, C-297. Successivamente la nota aggiornata è stata pubblicata in GUCE del 25 maggio 2011 C-160/1. Da ultimo, Raccomandazioni della Corte di giustizia in GUCE, 25.11.2016, C-439/1 e [Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale](#), 2019, C/380/01, in GUCE 8 novembre 2019. V., altresì, il documento predisposto dalla rete degli esperti di diritto dell'Unione Europea costituita presso il Consejo General del Poder Judicial (REDUE), *Práctica y planteamiento de las cuestiones prejudiciales por los organos jurisdiccionales. españoles. guía práctica*, in <http://www.poderjudicial.es/stfls/cgpi/relaciones>. Nel sito della Corte di appello di Milano risulta presente uno schema per la proposizione dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale http://www.corteappello.milano.it/de_pre7.aspx. V., ancora, [Istruzioni pratiche alle parti, relative alle cause proposte dinanzi alla Corte](#), in GUCE, 14 febbraio 2020, L 42/1.

⁸ In GUCE 6.11.2012 C-338 1 ss.

parti.

Tale aspetto comporta, pertanto, che la richiesta di rinvio pregiudiziale può essere avanzata anche in grado di appello senza che la parte abbia sproprio apposto motivo di gravame.

Analoghe considerazioni vanno fatte a proposito della proposizione nel corso del giudizio di cassazione⁹.

Una questione di estremo interesse è quella del “**se**”, “**quando**” e “**come**” attivare il rinvio pregiudiziale da parte del giudice di merito.

Sul punto, oltre all’art.94 del Regolamento di procedura¹⁰, le Raccomandazioni del Novembre 2012 e quelle successive del 2019 sono estremamente importanti.

Il punto 13 delle Raccomandazioni del 2012 e il punto 5 delle Raccomandazioni del 2019 chiariscono che il giudice nazionale di merito può astenersi dal rinvio quando ritiene che la giurisprudenza della Corte europea fornisca chiarimenti sufficienti.

In questo caso è il giudice nazionale a farsi interprete del diritto UE e ad applicare tale diritto alla fattispecie concreta. Ma anche quando il giudice sia certo sul significato della norma UE, lo stesso può ritenere “particolarmente utile” attivare il rinvio quando si tratta di questione di interpretazione nuova che presenta un interesse generale per l’applicazione uniforme per l’applicazione uniforme del diritto dell’Unione o quando la giurisprudenza esistente non sembra applicabile ad un contesto di fatto inedito.

Molto importante è la sentenza della Corte di giustizia resa nel caso *João Filipe Ferreira da Silva e Brito*-9 settembre 2015, causa C-160/14.

In questo caso la Corte di Lussemburgo ha chiarito che l’esistenza

⁹ cfr. Cass. n. 5842/2010: “La richiesta di rinvio alla Corte di giustizia CE su una questione pregiudiziale di interpretazione del diritto comunitario, in applicazione dell’art. 234 del Trattato CE, non è configurabile come autonoma domanda, rispetto alla quale, nel caso di omessa specifica pronuncia, possa farsi questione del rispetto del principio di cui all’art. 112 cod. proc. civ., ponendo tale richiesta una questione di diritto preliminare alla decisione sulla domanda di merito proposta dalla parte. Ne consegue che la richiesta può essere prospettata per la prima volta nel grado di appello e nel ricorso per cassazione, e, solo nel giudizio di cassazione, stante la natura di giudice di ultimo grado, la facoltà di rinvio si trasforma - ricorrendone le condizioni di rilevanza e decisività - in un obbligo.”

¹⁰ L’art. 94 del Regolamento prevede che ogni domanda di pronuncia pregiudiziale deve contenere «un’illustrazione sommaria dell’oggetto della controversia nonché dei fatti rilevanti, quali accertati dal giudice del rinvio o, quanto meno, un’illustrazione delle circostanze di fatto sulle quali si basano le questioni», «il contenuto delle norme nazionali applicabili alla fattispecie e, se del caso, la giurisprudenza nazionale in materia», nonché «l’illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull’interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell’Unione, nonché il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla causa principale»

di contrasti interpretativi in ordine ad una nozione relativa al diritto Ue, soprattutto quando può dare luogo a contrasti sulla portata del quadro UE, impone il rinvio pregiudiziale¹¹.

La Cassazione, che ha dato attuazione ai suggerimenti della Corte europea¹², ha chiarito come il rinvio pregiudiziale ha la funzione di verificare la legittimità di una legge nazionale o di un atto amministrativo

¹¹ Cfr. pp.38 ss. sent. Corte giust., 9 settembre 2015, causa C-160/14, cit.: "...Per quanto riguarda la portata di detto obbligo, risulta da una consolidata giurisprudenza a partire dalla pronuncia della sentenza Cilfit e a. (283/81, EU.C.1982.335) che un giudice avverso le cui decisioni non sono esperibili ricorsi giurisdizionali di diritto interno è tenuto, qualora una questione di diritto dell'Unione sia sollevata dinanzi ad esso, ad adempiere il suo obbligo di rinvio, salvo che abbia constatato che la questione non è pertinente, o che la disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi abbia già costituito oggetto di interpretazione da parte della Corte, ovvero che la corretta applicazione del diritto dell'Unione si imponga con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi. - 39. La Corte ha inoltre precisato che la configurabilità di una simile eventualità va valutata in funzione delle caratteristiche proprie del diritto dell'Unione, delle particolari difficoltà che la sua interpretazione presenta e del rischio di divergenze di giurisprudenza all'interno dell'Unione (sentenza Intermodal Transports, C- 495/03, EU.C.2005-552).-40 Certamente, spetta unicamente al giudice nazionale il compito di valutare se la corretta applicazione del diritto dell'Unione si imponga con un'evidenza tale da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio e, di conseguenza, di decidere di astenersi dal sottoporre alla Corte una questione di interpretazione del diritto dell'Unione che è stata sollevata dinanzi ad esso (v. sentenza Intermodal Transports, C- 495/03, EU.C.2005.552, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).- 41 A questo proposito, il fatto che esistano decisioni contraddittorie emesse da altri giudici nazionali non può, di per sé, costituire un elemento determinante in grado di imporre l'obbligo di cui all'articolo 267, terzo comma, TFUE.- 42. Il giudice che decide in ultimo grado può infatti stimare, nonostante una determinata interpretazione di una norma del diritto dell'Unione effettuata da giudici subordinati, che l'interpretazione che esso intende dare a detta norma, differente da quella scelta da tali giudici, si impone senza lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio.-43 Occorre tuttavia sottolineare che, per quanto riguarda il settore considerato nel caso di specie e così come si evince dai punti da 24 a 27 della presente sentenza, l'interpretazione della nozione di «trasferimento di uno stabilimento» ha sollevato numerosi interrogativi da parte di moltissimi giudici nazionali i quali, pertanto, si sono visti costretti ad adire la Corte. Tali interrogativi testimoniano non soltanto l'esistenza di difficoltà interpretative, ma anche la presenza di rischi di giurisprudenza divergente a livello dell'Unione.- 44 Ne consegue che, in circostanze quali quelle del procedimento principale, contraddistinte al contempo da correnti giurisprudenziali contraddittorie a livello nazionale in merito alla nozione di «trasferimento di uno stabilimento», ai sensi della direttiva 2001/23, e da ricorrenti difficoltà d'interpretazione di tale nozione nei vari Stati membri, un giudice nazionale avverso le cui decisioni non sono esperibili ricorsi giurisdizionali di diritto interno è tenuto ad adempiere al suo obbligo di rinvio alla Corte e ciò al fine di eliminare il rischio di un'errata interpretazione del diritto dell'Unione. - 45 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 267, terzo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice avverso le cui decisioni non sono esperibili ricorsi giurisdizionali di diritto interno è tenuto a sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione della nozione di «trasferimento di uno stabilimento» di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2001/23, in circostanze quali quelle del procedimento principale, contraddistinte al contempo da decisioni divergenti di giudici di grado inferiore quanto all'interpretazione di tale nozione e da ricorrenti difficoltà d'interpretazione della medesima nei vari Stati membri. ma anche la presenza di rischi di giurisprudenza divergente a livello dell'Unione".

¹² V. Corte giust. 16 dicembre 1981, Foglia, 244/80, Racc. pag. 3045, punti 18 e 20, nonché del 16 luglio 1992, Meilicke, C- 83/91, Racc. pag. I- 4871, punto 25; Corte giust. 14 marzo 2013, causa c-555/12, *Loreti*, 20; v. anche Concl. Avv. gen. Niilo Jääskinen, presentata il 26 maggio 2011 nella causa C-148/10, *Express Line NV*, 45: "... la ratio del rinvio pregiudiziale, e quindi della competenza della Corte, consiste non nell'esprimere pareri a carattere consultivo su questioni generali o ipotetiche, bensì nella necessità di dirimere concretamente una controversia. Se questa non sussiste più, viene meno anche la necessità di risolvere le questioni pregiudiziali."

o di una prassi amministrativa rispetto al diritto dell'Unione Europea e non è, invece, finalizzato a ottenere un parere su questioni generali od ipotetiche, essendo deputato a risolvere una controversia effettiva ed attuale, fondata sulla rilevanza della questione pregiudiziale. Ne consegue che se la normativa interna sia pienamente rispettosa dei diritti fondamentali della persona, quali risultanti dalla evoluzione giurisprudenziale della Corte di Strasburgo e recepiti dal Trattato sull'Unione Europea, il giudice, effettuato tale confronto, non è obbligato a disporre il rinvio solo perchè proveniente da istanza di parte (Cass.n.13603/2011).

Il giudice nazionale, nel promuovere il rinvio, deve dunque attivarsi seguendo alcune regole di base ben scolpite nelle Raccomandazioni espresse dalla Corte¹³.

Non minore importanza riveste il “**come**” sollevare il rinvio pregiudiziale.

La Corte di giustizia ha più volte chiarito che l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto UE utile per il giudice nazionale impone a questi di definire *l'ambito di fatto e di diritto* in cui si inseriscono le questioni sollevate o che esso *spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate*¹⁴.

¹³ Cfr. Raccomandazioni 8.11.2019, cit. punti 14 e 23, Note informative in GUCE 28.5.2011 C 160, cit.: “La necessità di tradurre la domanda richiede una redazione semplice, chiara e precisa, senza elementi superflui. Una lunghezza che non supera una decina di pagine è spesso sufficiente per esporre il contesto di una domanda di pronuncia pregiudiziale in maniera adeguata. Pur rimanendo succinta, la decisione di rinvio deve tuttavia essere sufficientemente completa e contenere tutte le informazioni pertinenti in modo da consentire alla Corte, nonché agli interessati legittimati a presentare osservazioni, di intendere correttamente l'ambito di fatto e di diritto della controversia nel procedimento nazionale. In particolare, la decisione di rinvio deve:

- contenere una breve esposizione dell'oggetto della controversia, nonché dei fatti pertinenti quali sono stati constatati, o, quanto meno, chiarire le ipotesi di fatto sulle quali la questione pregiudiziale è basata;
- riportare il contenuto delle disposizioni nazionali che possono trovare applicazione e identificare, eventualmente, la giurisprudenza nazionale pertinente, indicando ogni volta i riferimenti precisi (ad esempio, pagina di una Gazzetta ufficiale o di una determinata raccolta; eventualmente con riferimento su Internet);
- identificare con la maggiore precisione possibile le disposizioni di diritto dell'Unione pertinenti nella fattispecie;
- esplicitare i motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a sollevare questioni sull'interpretazione o la validità di talune disposizioni di diritto dell'Unione nonché il nesso che esso stabilisce tra queste disposizioni e la normativa nazionale che si applica alla causa principale;
- comprendere, eventualmente, una sintesi della parte essenziale degli argomenti pertinenti delle parti nella causa principale.

Per facilitarne la lettura e la possibilità di farvi riferimento, è utile che i vari punti o paragrafi della decisione di rinvio siano numerati. Tali suggerimenti contenuti nella Nota informativa sono stati riformulati, senza sostanziali novità nelle Raccomandazioni del 2019. La traduzione integrale può ora essere sostituita da una sintesi del contenuto della questione-art.98 del Reg. della Corte.

¹⁴ Corte giust. 26 gennaio 1993, cause riunite da C- 320/90 a C- 322/90, *Telemarsicabruzzo e a.*,

La Corte ha parimenti insistito sull'importanza dell'indicazione, da parte del giudice nazionale, dei **motivi precisi che l'hanno indotto ad interrogarsi sull'interpretazione del diritto UE e a ritenere necessaria la sottoposizione di questioni pregiudiziali alla Corte**¹⁵.

È dunque *indispensabile* che il giudice nazionale precisi, nella stessa decisione di rinvio, il contesto di fatto e normativo della causa principale fornendo un minimo di spiegazioni sui motivi della scelta delle disposizioni comunitarie di cui chiede l'interpretazione nonché il nesso individuato tra quelle disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia principale¹⁶.

Sul “**quando**” sollevare il rinvio, le Raccomandazioni al punto 12 chiariscono che il giudice nazionale “può indirizzare alla Corte una

Racc. pag. I- 393, punto 6, e Corte giust. 29 marzo 2008, causa C-380/05, *Centro Europa 7*, punto 57.

¹⁵ Corte giust. 6 dicembre 2005, cause riunite C- 453/03, C- 11/04, C- 12/04 e C- 194/04, ABNA e a., Racc. pag. I- 10423, punto 46, nonché citate ordinanze Blanco Pérez e Chao Gómez, punto 18, e Investitionsbank Sachsen-Anhalt, punto 30. Corte giustizia UE, 8/9/2016, C-322/15:

«Le informazioni contenute nelle domande di pronuncia pregiudiziale servono non solo a permettere alla corte di fornire risposte utili ai quesiti sollevati dal giudice del rinvio, ma anche ad offrire ai governi degli Stati membri e agli altri interessati la possibilità di presentare osservazioni; dunque, dato che la domanda di pronuncia pregiudiziale serve quale fondamento per il procedimento dinanzi alla corte, è indispensabile che il giudice nazionale illustri, in tale domanda, il contesto di fatto e di diritto della controversia in esame nel giudizio a quo e fornisca chiarimenti in ordine alle ragioni della scelta delle disposizioni del diritto dell'Unione di cui chiede l'interpretazione, nonché in ordine al collegamento che esso stabilisce tra tali disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia portata alla sua cognizione...»

¹⁶ Corte giust. v., in particolare, Corte giust. 13 gennaio 2010, causa C-292/09, *Calestani*, p.22 e 23; Corte giust. 19 aprile 2007, causa C- 295/05, *Asemfo*, Racc. pag. I- 2999, punto 33, e *Centro Europa 7*, cit., punto 54, nonché ordinanza 17 settembre 2009, causa C- 181/09, *Canon Kabushiki Kaisha*, punto 10. Cfr. Corte giust., 8 settembre 2016, C-322/15, *Google Ireland Limited*: “...occorre ricordare che, al fine di consentire alla Corte di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, una domanda di pronuncia pregiudiziale deve contenere, oltre al testo delle questioni sollevate in via pregiudiziale, gli elementi di informazione che sono indicati all'articolo 94, lettere a), b) e c), del regolamento di procedura.- 23 Per quanto riguarda più in particolare i requisiti contemplati alle lettere b) e c) di tale articolo, concernenti, da un lato, la menzione del contenuto delle norme nazionali applicabili alla fattispecie e, eventualmente, della giurisprudenza nazionale in materia, nonché, dall'altro lato, l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, nonché l'indicazione del collegamento che esso stabilisce tra tali disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla lite nel giudizio principale, occorre constatare che gli elementi di informazione forniti a questo scopo nella presente domanda di pronuncia pregiudiziale non rispettano i requisiti suddetti.- 24 Indubbiamente, in virtù dello spirito di cooperazione che informa i rapporti fra i giudici nazionali e la Corte nell'ambito del procedimento pregiudiziale, l'assenza di talune constatazioni preliminari da parte del giudice del rinvio non conduce necessariamente all'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale nel caso in cui, nonostante tali mancanze, la Corte ritenga, alla luce degli elementi risultanti dal fascicolo, di essere in grado di fornire una risposta utile al giudice del rinvio (v., in tal senso, sentenza del 28 gennaio 2016, *Casta e a.*, C- 50/14, EU:C:2016:56, punto 48 nonché la giurisprudenza ivi citata)... È tuttavia essenziale che la domanda di pronuncia pregiudiziale indichi il contenuto delle disposizioni nazionali applicabili alla fattispecie e, eventualmente, la giurisprudenza nazionale in materia, al fine di permettere ai soggetti interessati contemplati dall'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea nonché alla Corte di valutare la conformità dell'obbligo suddetto al diritto dell'Unione, alla luce segnatamente della sua natura, del suo contenuto e della sua portata.”

domanda di pronuncia pregiudiziale non appena constati che una pronuncia relativa all'interpretazione o alla validità del diritto dell'Unione è necessaria ai fini della decisione che esso deve emanare". Il che val quanto dire che è il giudice nazionale ad essere nella migliore posizione per valutare il "momento" in cui sollevare il rinvio¹⁷. Ma la Corte, a fronte di tale principio generale, non manca di ricordare che il rinvio è opportuno sollevarlo "in una fase del procedimento nella quale il giudice del rinvio sia in grado di definire l'ambito di fatto e di diritto della controversia, affinché la Corte disponga di tutti gli elementi necessari per verificare, eventualmente, che il diritto dell'Unione si applica al procedimento principale" (p.19 Racc. Corte giust.2012 e p.13 Racc. del 2019)¹⁸.

Utile risulta, parimenti la precisazione che il rinvio non richiede necessariamente, ma rende generalmente opportuno, un pregresso contraddittorio tra le parti.

È da ricordare che la Corte di giustizia ha inteso nettamente emarginare quelle legislazioni che pongono dei limiti alla possibilità del giudice non di ultima istanza di promuovere il rinvio pregiudiziale¹⁹. Salvo a ritornare sul tema dei *confini* nel prosieguo della discussione, è importante che il giudice nazionale *non* attivi il meccanismo pregiudiziale quando la controversia innanzi a lui pendente non riguarda questioni di competenza della Corte, *id est* non è lambita neppure

¹⁷ V. i punti 12 e 13 delle "Raccomandazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale" (GU 2019, C 380, pag. 1), relativi al "*momento opportuno per effettuare un rinvio pregiudiziale*".

¹⁸ V., specificamente, Corte giustizia UE, 31/3/2011, C-450/09:«Tenuto conto della separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la corte, su cui è fondato il procedimento di cui all'art. 267 TFUE, non può pretendersi che, prima di adire la corte, il giudice del rinvio proceda a tutti i rilievi in fatto e alle valutazioni in diritto ad esso incombenti nell'ambito della propria funzione giurisdizionale; è infatti sufficiente che l'oggetto della causa principale nonché le sue principali questioni riguardo all'ordinamento giuridico dell'Unione emergano dalla domanda di pronuncia pregiudiziale al fine di consentire agli stati membri di presentare le loro osservazioni conformemente all'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia e di partecipare efficacemente al procedimento dinanzi alla medesima.»

¹⁹ Cfr. Corte giust. 16 dicembre 2008, C- 210/06, *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*: In presenza di norme di diritto nazionale relative al diritto di appello avverso una decisione che disponga un rinvio pregiudiziale, caratterizzate dal fatto che l'intera causa principale resta pendente dinanzi al giudice del rinvio, mentre soltanto la decisione di rinvio è oggetto di un appello limitato, l'art. 234, secondo comma, CE deve essere interpretato nel senso che la competenza che tale disposizione del Trattato conferisce a qualsiasi giudice nazionale di disporre un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte non può essere rimessa in discussione dall'applicazione di siffatte norme, che consentono al giudice adito in appello di riformare la decisione che dispone un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte, di rendere privo di effetti detto rinvio e di ordinare al primo giudice di riprendere la trattazione del procedimento di diritto nazionale sospeso.

indirettamente dal diritto dell'UE²⁰.

Peraltro, la particolare "competenza" richiesta al giudice nazionale si misura sia nella stesura delle ordinanze di rinvio pregiudiziale, sicuramente agevolata dalle Raccomandazioni e dalle note informative che le hanno precedute e di cui si è detto²¹ e ancor di più nella capacità di non investire la Corte dell'esame di questioni che esulano dalla "competenza" del giudice UE.

La Corte, prima di statuire, può chiedere dei chiarimenti al giudice nazionale (art.101 par.1 Reg.), che li renderà con provvedimento anch'esso destinato ad essere notificato agli interessati indicati nell'art. 23 dello Statuto.

Resta solo da dire che il giudice nazionale, all'atto del rinvio pregiudiziale, è tenuto a **sospendere il giudizio** innanzi a sé, in attesa della decisione della questione pregiudiziale²².

Più controversa è la sorte di altri giudizi nei quali si pone la medesima questione oggetto di precedente rinvio da parte dello stesso o di altro giudice²³.

²⁰ Si intende fare riferimento alle controversie "puramente interne". Sul tema, v., volendo, [Dalla Fransson alla Siragusa. Prove tecniche di definizione dei "confini" fra diritto UE e diritti nazionali dopo Corte giust. 6 marzo, causa C-206/13, Cruciano Siragusa.](#), in *Consultaonline*. Di recente, in modo particolarmente approfondito, sul tema, v. D. Domenicucci, *Il rinvio pregiudiziale e i confini mobili delle "situazioni puramente interne"*, in *Il rinvio pregiudiziale*, a cura di F. Ferraro e C. Iannone, Torino, 2020.

²¹ cfr. Corte giust., ord. 13 gennaio 2010, *Calestani e a.*, C-292/09 e C-293/09, punto 28, in cui la Corte ha fatto riferimento per la prima volta alla Nota informativa.

²² Corte giust., 5 giugno 1995, cause riunite C-422/93 – C-424/93, *Zabala Erasun e a.* Racc. pag. I- 1567, punto 28)

²³ V. sul punto, Cass. n. 9813 del 14/09/1999: Allorquando, in un giudizio civile pendente dinanzi al giudice italiano non di ultima istanza si ponga (e venga ritenuta rilevante per la decisione) una questione di interpretazione di disposizioni del Trattato istitutivo della CEE o di atti di diritto derivato (regolamenti, direttive, decisioni e ogni altro atto "comunitario" produttivo di effetti giuridici), detto giudice, qualora penda, in quanto sollevata da altro giudice italiano in altro giudizio, la medesima questione di interpretazione avanti alla Corte di giustizia della Comunità Europea, non può sospendere il giudizio avanti a lui pendente ai sensi dell'art. 295 cod. proc. civ., in attesa della pronuncia della sentenza da parte di quella Corte, ma è tenuto anch'egli, qualora non ritenga di poter procedere direttamente ed immediatamente all'interpretazione ed applicazione del diritto comunitario di cui trattasi, ad investire la Corte di giustizia nelle forme e con le modalità stabilite negli artt. 177 del trattato, 20 del Protocollo sullo Statuto della Corte e 3, comma primo, della l. n. 204 del 1958, facendo, quindi, luogo alla sospensione del giudizio ai sensi di tale normativa. L'adozione, viceversa, di un provvedimento di sospensione ex art. 295 cod. proc. civ. si risolve in una sospensione illegittima (in applicazione di tali principi, nella specie la Suprema Corte, a seguito di impugnazione con regolamento di competenza, ha annullato il provvedimento di sospensione necessaria adottato dal giudice di merito ai sensi dell'art. 295 cod. proc. civ.) – conf. Cass.n.21875/2007–. Invece, Cass. n. 21635 del 09/10/2006(ord.) ha ritenuto che allorquando una medesima questione sia già stata sottoposta all'esame della giustizia comunitaria - perché proposta innanzi al Tribunale di prima istanza di Lussemburgo, oppure perché già sollevata da un giudice nazionale direttamente dinanzi alla Corte di giustizia -, il successivo giudice nazionale, non di ultima istanza, cui sia sottoposta una controversia sullo stesso punto, la cui soluzione dipende anch'essa dalla decisione che verrà adottata dalla giustizia

Va ancora ricordato che non costituisce vizio revocatorio il mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, secondo l'avviso della Corte di cassazione (*Cass.nn. 7925/2016 e 8144/2016*).

Nulla impedisce che in seguito ad un rinvio pregiudiziale il giudice nazionale non ritenga la decisione resa dalla Corte di giustizia intrinsecamente chiara o, ancora, completamente esaustiva. Nel primo caso si potrà attuare il meccanismo previsto dall'art.158 del Regolamento di procedura della Corte, teso ad ottenere una pronunzia esplicita della Corte sul significato della sentenza resa.

Nel secondo potrà valutare l'opportunità di sollevare un ulteriore quesito pregiudiziale alla Corte UE.

Particolarmente importante risulta il p.30 delle Raccomandazioni del 2019, a dimostrazione del ruolo cooperativo fra le strutture della Corte ed il giudice nazionale che abbia intrapreso la strada del rinvio pregiudiziale. Si chiarisce, infatti, che per tutta la durata del procedimento, la cancelleria della Corte resta in contatto con il giudice del rinvio, al quale trasmette copia di tutti gli atti di procedura nonché, eventualmente, le domande di precisazioni o di chiarimenti ritenuti necessari per rispondere in modo utile alle questioni poste da tale giudice. Tale disposizione, pur se inserita in uno strumento di *soft law* dimostra plasticamente le finalità della procedura e le modalità amichevoli che tende ad esportare proprio in ragione della lontananza fisica degli uffici e delle strutture che sono chiamate ad interagire.

4. Una recente ordinanza della Corte di giustizia sul tema delle modalità di redazione del rinvio pregiudiziale: Corte giust., 10 dicembre 2020, C-220/20, XX.

Particolarmente utile può essere ricordare una recente ordinanza della Corte di giustizia che ha esaminato un rinvio pregiudiziale reso da un giudice di pace all'interno di una controversia relativa ad un incidente stradale, nel corso della quale il giudice remittente ha adottato provvedimenti durante il periodo di emergenza derivato dalla crisi

comunitaria, può legittimamente sospendere, in attesa della pronunzia, il giudizio avanti a lui pendente, senza che sia necessario, a tal fine, che sollevi a sua volta la medesima questione dinanzi alla giustizia comunitaria-conf.Cass. (ord.) n. 14595/2006-. *Incidenter tantum* v.Cass.n.999/2016, che ha negato il dovere di una CTP di sospendere il giudizio in attesa della decisione della Corte di giustizia su questione analoga.V. in dottrina G. Grasso, *Il rinvio pregiudiziale nel diritto interno*, in *Il rinvio pregiudiziale*, a cura di F. Ferraro e C. Iannone, Torino, 2020,320.

pandemica. Nell'ambito di tali attività il remittente ha ritenuto di investire, con un provvedimento di ben 34 pagine²⁴, la Corte di giustizia. In particolare, il remittente, disposta la comparizione delle parti per l'udienza del 4 maggio 2020, rinviava a causa dello stato di emergenza sanitaria da COVID-19 proclamato il 31 gennaio 2020, una prima volta all'udienza del 1° giugno 2020 e, in un secondo tempo, al 31 agosto 2020, ritenendo che, in difetto di informatizzazione dell'Ufficio del giudice di pace, non fossero soddisfatte le condizioni per poter trattare le cause con lo strumento delle c.d. udienze da remoto, secondo le modalità previste alla lettera h) dell'art. 83, comma 7, del d.l. n. 18/2020.

Alla luce di tale situazione, il giudice del rinvio rilevava che le misure di emergenza adottate ledevano gravemente la dignità della sua funzione – poiché a causa della totale inattività giurisdizionale come udienze svolte e provvedimenti giudiziari prodotti nel periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, non aveva percepito e non avrebbe percepito alcuna indennità dal Ministero della giustizia, neanche a titolo di contributo economico per l'emergenza sanitaria– nonché la sua indipendenza in relazione alle modalità di corresponsione delle indennità al medesimo corrisposte.

Il giudice di pace decideva quindi di sospendere il procedimento prospettando alcuni quesiti pregiudiziali che nel testo dell'ordinanza di rinvio occupavano oltre 3 pagine dell'ordinanza, poi sintetizzati dalla Corte di giustizia nell'ordinanza di irricevibilità resa il 10 dicembre 2020 ai sensi dell'art.53, paragrafo 2, del regolamento di procedura²⁵.

²⁴ L'ordinanza di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art.267 TFUE del Giudice di pace di Lanciano può reperirsi in <http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2020/09/Prejudiziale-Gdp-Lanciano.pdf>

²⁵ I quesiti venivano così sintetizzati dalla Corte di giustizia «Se gli articoli 2, 4, comma 3, 6, comma 1, e 9 [TUE], gli articoli 67, commi 1 e 4, 81 e 82 [TFUE], in combinato disposto con gli articoli 1, 6, 20, 21, 31, 34, 45 e 47 della Carta UE dei diritti fondamentali, ostano rispetto a disposizioni interne, quali gli articoli 42, 83 e 87 del decreto-legge [n. 18/2020], la delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei Ministri che ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale sanitaria per sei mesi fino al 31 luglio 2020, gli articoli 14 e 263 del decreto-legge n. 34/2020, che hanno prorogato lo stato di emergenza nazionale per COVID-19 e la paralisi della giustizia civile e penale e dell'attività di lavoro amministrativo degli Uffici giudiziari italiani fino al 31 gennaio 2021, in combinato disposto, violando le predette norme nazionali l'indipendenza del giudice del rinvio e il principio del giusto processo, nonché i diritti ad essi connessi della dignità delle persone, della libertà e della sicurezza, dell'uguaglianza davanti alla legge, della non discriminazione, di condizioni di lavoro eque e giuste, dell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, della libertà di circolazione e di soggiorno.

In particolare, si chiede alla Corte di giustizia se l'indipendenza del giudice del rinvio e il diritto al giusto processo delle parti della presente controversia e di tutte le cause pendenti davanti a detto giudice siano stati violati dal Governo italiano.

Il giudice del rinvio chiedeva, peraltro, di sottoporre la presente causa al procedimento accelerato ai sensi dell'articolo 105 del regolamento di procedura della Corte.

Quel che qui rileva, ai fini delle riflessioni appena svolte, è la tecnica redazionale del provvedimento che si dilunga in modo evidente su considerazioni di ordine generale attinenti alla legislazione emergenziale adottata dal nostro Paese senza tuttavia cogliere gli aspetti centrali che ai fini del rinvio pregiudiziale rilevano.

La Corte ha ricordato che il procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE costituisce uno strumento di cooperazione fra Corte e giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione che sono loro necessari per la soluzione della controversia che sono chiamati a dirimere. La *ratio* del rinvio pregiudiziale non risiede tuttavia nell'esprimere pareri consultivi su questioni generiche o ipotetiche, bensì nella necessità di dirimere concretamente una controversia. Proprio dalla formulazione dell'art.267 TFUE emerge che la decisione pregiudiziale deve essere «*necessaria*» al fine di consentire al giudice del rinvio di «*emanare la sua sentenza*» nella causa della quale è investito. Deve quindi esistere, tra la controversia pendente innanzi al giudice nazionale e le disposizioni del diritto dell'Unione di cui è chiesta l'interpretazione, un collegamento tale per cui detta interpretazione risponde ad una necessità oggettiva ai fini della decisione che dev'essere adottata dal giudice del rinvio.

È dunque essenziale che il giudice nazionale definisca il contesto di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate, o almeno che esso spieghi le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate.

La Corte ribadisce altresì l'importanza dell'indicazione, ad opera del giudice nazionale, dei motivi precisi che l'hanno indotto ad interrogarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione e a ritenere necessario proporre questioni pregiudiziali. Questa esigenza è direttamente collegata al fatto che la decisione di rinvio funge da fondamento del procedimento dinanzi alla Corte, dovendosi pertanto essa stessa fare carico di fornire un minimo di spiegazioni sulle ragioni della scelta delle disposizioni del diritto dell'Unione di cui chiede l'interpretazione, nonché sul nesso a suo avviso intercorrente tra tali disposizioni e la normativa

nazionale applicabile alla controversia di cui è investito, ciò risultando in modo esplicito dall'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, che il giudice del rinvio, nell'ambito della cooperazione prevista all'articolo 267 TFUE, deve conoscere e osservare scrupolosamente.

La Corte ha rammentato che ai sensi dell'art.94 ult.cit. – richiamato dal punto 15 delle Raccomandazioni della Corte di giustizia all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale – ogni domanda di pronuncia pregiudiziale contiene «un'illustrazione sommaria dell'oggetto della controversia nonché dei fatti rilevanti, quali accertati dal giudice del rinvio o, quanto meno, un'illustrazione delle circostanze di fatto sulle quali si basano le questioni», «il contenuto delle norme nazionali applicabili alla fattispecie e, se del caso, la giurisprudenza nazionale in materia», nonché «l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla causa principale».

Secondo la Corte la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal giudice di pace di Lanciano non soddisfa, dunque, i requisiti anzidetti, non contemplando alcuna indicazione riguardo alle circostanze del sinistro stradale o all'eventuale ruolo che avrebbero avuto in esso le parti del procedimento pendente dinanzi al giudice del rinvio. Inoltre, essa non precisava il fondamento giuridico di tale domanda né le disposizioni nazionali applicabili al fine di risolvere tale controversia, dato che il giudice del rinvio si era limitato a menzionare la natura civile del procedimento principale e a rilevare che la legislazione interna che esso avrebbe dovuto applicare a detta controversia «deriva dal processo legislativo di recepimento del diritto dell'Unione».

Il giudice UE non ha poi mancato di ricordare che, nei limiti in cui dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il giudice del rinvio ha ritenuto necessario sottoporre alla Corte tale domanda a causa delle modalità organizzative in cui sostiene di essere tenuto ad esaminare il procedimento principale, detta domanda verte sull'interpretazione dell'articolo 2, dell'articolo 4, paragrafo 3, dell'articolo 6, paragrafo 1, e dell'articolo 9 TUE nonché dell'articolo 67, paragrafi 1 e 4, e degli articoli 81 e 82 TFUE, in combinato disposto con gli articoli 1, 6, 20, 21, 31, 34, 45 e 47 della Carta.

La Corte UE ha quindi ritenuto che dall'ordinanza di rinvio non risultava un collegamento con le invocate disposizioni del Trattato UE o del Trattato FUE o che il giudice del rinvio fosse chiamato ad applicare una qualsiasi di tali disposizioni al fine di ricavarne la soluzione di merito della controversia al suo esame. È stato poi evidenziato che dall'ordinanza non emergeva che una risposta della Corte alle questioni sollevate fosse atta a fornire al giudice del rinvio un'interpretazione del diritto dell'Unione che gli potesse consentire di dirimere questioni procedurali di diritto nazionale di cui sarebbe investito prima di poter statuire nel merito della controversia.

In definitiva, secondo la Corte, dall'ordinanza di rinvio non risultava che tra le disposizioni del Trattato UE o del Trattato FUE su cui verte tale questione e la controversia di cui al procedimento principale esistesse un collegamento idoneo a rendere necessaria l'interpretazione richiesta affinché il giudice del rinvio potesse, in applicazione dei precetti derivanti da tale interpretazione, adottare una decisione necessaria al fine di statuire su tale controversia.

Il giudice UE ha poi aggiunto che l'ordinanza di rinvio non conteneva nessuna spiegazione quanto alla scelta delle disposizioni del diritto dell'Unione delle quali era stata richiesta l'interpretazione o quanto ai dubbi nutriti dal giudice del rinvio in proposito, limitandosi quest'ultimo a esporre considerazioni d'ordine generale. Dal testo della questione pregiudiziale risulta infatti che l'interpretazione richiesta del diritto dell'Unione dovrebbe consentirgli, in sostanza, di valutare la validità delle modalità organizzative che regolano la tenuta delle udienze nelle cause dinanzi ad esso pendenti, in particolare nella controversia di cui al procedimento principale, riguardo alla quale esso nutre dubbi in quanto tali modalità, congiuntamente considerate, violerebbero «[la sua] indipendenza (...) e il principio del giusto processo, nonché i diritti ad essi connessi della dignità delle persone, della libertà e della sicurezza, dell'uguaglianza davanti alla legge, della non discriminazione, di condizioni di lavoro eque e giuste, dell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, della libertà di circolazione e di soggiorno».

Ora, osserva la Corte UE, le considerazioni d'ordine generale esposte dal remittente non contengono alcun riferimento preciso alle disposizioni del Trattato UE e del Trattato FUE richiamate né alcuna chiara spiegazione quanto ai motivi per i quali il giudice di pace nutre

dubbi circa la loro interpretazione nel contesto dell'applicazione di tali provvedimenti di emergenza alla controversia di cui al procedimento principale.

Né l'ordinanza di rinvio contiene la richiesta illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, e del collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia nel procedimento principale.

D'altra parte, la mancanza di informazioni non consente del pari alla Corte di pronunciarsi sull'applicabilità degli articoli 1, 6, 20, 21, 31, 34, 45 e 47 della Carta UE - relativi, rispettivamente, alla dignità umana, al diritto alla libertà e alla sicurezza, all'uguaglianza davanti alla legge, alla non discriminazione, alle condizioni di lavoro giuste ed eque, alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale, alla libertà di circolazione e di soggiorno, nonché al diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, occorre constatare che detta mancanza di informazioni non consente del pari alla Corte di pronunciarsi sull'applicabilità di detti articoli-. La Corte ha infatti ritenuto, ribadendo la sua giurisprudenza, che secondo l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta le disposizioni di quest'ultima si applichino agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, ove una situazione giuridica non rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, la Corte non è competente al riguardo e le disposizioni della Carta eventualmente richiamate non possono giustificare, di per sé, tale competenza (*sentenza del 7 novembre 2019, UNESA e a., da C-80/18 a C-83/18, EU C.2019/934, punto 39, e ordinanza del 15 gennaio 2020, Corporate Commercial Bank, C.647/18, non pubblicata, EU C.2020/13, punto 40*).

La Corte ha poi precisato che la mera affermazione del giudice del rinvio, secondo cui la maggior parte delle disposizioni di diritto interno applicabili alle cause sottoposte al suo esame, compresa la controversia nell'ambito della quale egli adisce la Corte, risulta dalla trasposizione del diritto dell'Unione ad opera del legislatore italiano, è manifestamente insufficiente a consentire alla Corte di constatare una siffatta attuazione. Ciò perché l'eventuale applicabilità degli articoli della Carta citati dal giudice del rinvio avrebbe potuto, se del caso, essere constatata solo laddove le altre disposizioni del diritto dell'Unione menzionate nella

questione pregiudiziale fossero applicabili nel procedimento principale.

In definitiva, la Corte di giustizia ha inteso ulteriormente fissare i paletti per la redazione del rinvio pregiudiziale, nell'ambito dei quali non è la verbosità dell'ordinanza di rimessione a potere supplire ai requisiti fissati dalle fonti già ricordate al giudice nazionale per la redazione del rinvio pregiudiziale.

5. Perché dialogare con la Corte di giustizia?

All'interrogativo proposto nel titolo del presente paragrafo si può tentare di rispondere dicendo che attraverso la domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice nazionale diventa parte di una discussione di diritto UE senza dipendere da altri poteri o da altre autorità giudiziarie nazionali, le quali nemmeno possono limitare od opporsi a tale scelta, anche se strutturate in posizione gerarchica superiore rispetto al giudice che intende sollevare il rinvio.

Comincia, così, a delinarsi la portata del dialogo di cui qui si discorre.

Utile appare, ancora una volta, il rinvio alle Conclusioni dell'Avv. gen. Colomer presentate il 25 giugno 2009 nella causa C. 205/08, ove si intravede nel dialogo pregiudiziale uno strumento straordinario per il <<rafforzamento della voce istituzionale di un potere degli Stati membri: la giustizia>>. Tanto, in definitiva, significa valorizzare il ruolo centrale dei giudici nello spazio costituzionale europeo. È dunque la giurisdizione <<in quanto potere basato sull'indipendenza - sull'imparzialità *n.d.r.*-, sul rispetto della legge e sulla risoluzione delle controversie>> a godere di <<una voce singolare, staccata dallo scenario politico e legata unicamente alla volontà del diritto>>. Può, a ragione affermarsi che << *L'autorevolezza dell'ordinamento europeo è quindi intrisa di una forte componente giudiziaria. Non è esagerato ritenere che la Corte di giustizia sia il responsabile ultimo del diritto dell'Unione grazie ai giudici nazionali*>>. Ed è sempre Colomer a sottolineare che <<grazie al dialogo tra giudici sono stati definiti, uno ad uno, i tratti genetici del nuovo ordinamento: l'effetto diretto, il primato del diritto comunitario, la responsabilità, l'effettività, l'equivalenza e molti altri principi che articolano il sistema giuridico dell'Unione >>.

Importante è dunque comprendere il ruolo del *dialogo* pregiudiziale.

Per far ciò ci sia consentito usare, ancora una volta, le parole

dell'Avv.gen. Colomer, quando afferma che <<la giurisprudenza comunitaria ha introdotto tali giudici nel dialogo pregiudiziale, non tanto allo scopo di aumentare il numero dei rinvii, quanto piuttosto per preservare l'autonomia istituzionale degli Stati membri.>>

Ed è proprio questo il punto nodale del dialogo visto che proprio la richiesta di rinvio crea un percorso virtuoso di avvicinamento del diritto comunitario a quelle tradizioni culturali comuni che costituiscono, come è noto, una delle basi fondamentali dei principi generali dell'ordinamento comunitario conati, ancora una volta, dalla Corte di giustizia.

Per questo, tanto le *Note informative* che le *Raccomandazioni* ai giudici nazionali della Corte di giustizia chiariscono che il giudice del rinvio, se si ritiene in grado di farlo, può indicare succintamente il suo punto di vista sulla soluzione da dare alle questioni pregiudiziali sottoposte.

Tale notazione, apparentemente marginale, risulta di notevole importanza se si riflette sul fatto che con essa la Corte di giustizia ha a cuore le valutazioni espresse sulla questione controversa dal giudice nazionale. Valutazioni e tesi che vengono dunque a costituire anch'esse un anello della catena che condurrà alla soluzione del quesito per mano della Corte.

Ha dunque ragione Colomer nel ritenere che è proprio il rinvio pregiudiziale ad alimentare il *dibattito giudiziario europeo*. Sotteso a tale rinvio non è dunque il desiderio della Corte di giustizia di esercitare un controllo sull'affluenza di procedimenti sottoposti alla sua giurisdizione, quanto *l'intenzione di rispettare e mostrare una certa deferenza nei confronti della concezione della funzione giurisdizionale in ciascuno Stato membro*.

La portata europea del dialogo, d'altra parte, si percepisce non appena si riflette sul fatto che l'ordinanza di rinvio del giudice nazionale pervenuta nella cancelleria della Corte viene notificata dalla stessa non solo alle parti del processo *a quo*, *ma anche* agli Stati membri ed alla Commissione, nonché al Consiglio ed al Parlamento, quando l'atto di cui si chiede l'interpretazione emani da questi ultimi.

Ciò dà il senso della portata del rinvio pregiudiziale al quale sono "invitati" a partecipare tutti i Paesi dell'UE!

La vicenda così attivata dal giudice nazionale esce, in tal modo, dagli ambiti asfittici della controversia, non si limita nemmeno ad avere

rilievo all'interno dei confini nazionali, ma va oltre questi, per porsi come elemento indefettibile e tassello fondamentale della piena, armonica ed uniforme interpretazione del diritto dell'Unione²⁶.

Ecco che questo dialogo attivato dal giudice nazionale si amplia enormemente, coinvolgendo altri protagonisti, ai quali viene data l'opportunità, attraverso il deposito di osservazioni, di offrire alla Corte il proprio contributo sui punti controversi e di esporre le tesi a sostegno delle soluzioni prospettate.

Così facendo il meccanismo scelto a livello UE dimostra di essere non solo estremamente *democratico*, ma anche improntato ad un corretto uso dei meccanismi di confronto.

Per questo l'ordinanza di rinvio, come si è già detto, non ha essa solo valenza *endoprocedurale*, ma si risolve in un tassello extraprocedurale parimenti indefettibile.

La Corte di giustizia ha infatti chiarito che l'ordinanza di rinvio e le informazioni ivi contenute hanno anche la finalità di fornire ai governi degli Stati membri la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'art. 20 dello Statuto (ora art.23), rientra nella sua competenza «...provvedere affinché tale possibilità sia salvaguardata, tenuto conto del fatto che, a norma della disposizione citata, alle parti interessate vengono notificate solo le decisioni di rinvio. Quindi, è indispensabile che il giudice nazionale che solleva la questione fornisca un minimo di spiegazioni sulle ragioni della scelta delle norme [dell'UE] di cui chiede l'interpretazione e sul rapporto che egli ritiene esista fra tali disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia» (*ex multis*, Corte giust., sent. 8.11.2007, *Schwibbert*, C-20/05).

Sembrano dunque essere quelle sopra esposte le ragioni che inducono la Corte di giustizia ad attribuire al giudice nazionale non di ultima istanza il ruolo di “giudice comunitario di diritto comune”, senza obbligarlo al rinvio pregiudiziale-.

Ma anche la *fase discendente*, successiva alla decisione della Corte di giustizia, non è meno rilevante, attribuendo al giudice nazionale il compito, non meno decisivo, di “calare” nella vicenda concreta il *dictum*

²⁶ L'art.96 del nuovo Regolamento della Corte di giustizia applicato nel settembre 2012 prevede che possono formulare osservazioni ai sensi dell'art.23 dello Statuto oltre alle parti del procedimento, anche: a) gli Stati membri, la Commissione europea, l'istituzione che ha adottato l'atto della cui validità si discute.

del giudice di Lussemburgo.

La pronunzia della Corte, dunque, non rappresenta il tassello finale ed ultimo della vicenda.

Per dirla in termini pratici, la causa non è chiusa, ma anzi è per effetto della pronunzia della Corte che si apre una nuova fase innanzi al giudice nazionale.

In questo senso, il continuo ricorso, nelle pronunzie della Corte di Lussemburgo, alla formula “*spetta al giudice nazionale verificare*” dimostra quanto sia la stessa Corte ad avere ben presente il ruolo, fondamentale ed ineliminabile, riservato al giudice nazionale nella fase di attuazione concreta delle decisioni di Lussemburgo.

E ciò non soltanto per l’ovvia prossimità di quel giudicante alla controversia ed al sistema nazionale interno, ma proprio per una precisa scelta dei ruoli – e delle competenze – voluta, prima di ogni altro, proprio dal giudice di Lussemburgo.

Evenienza che risulta vieppiù evidente quando il giudice nazionale è chiamato ad “interpretare” la portata della sentenza resa dalla Corte di Giustizia e, in definitiva, a valutarne la rilevanza e la portata seguendo le rime, già tracciate, del *distinguishing*. Ruoli, dunque, che si intrecciano e si intersecano, soprattutto quando la Corte di giustizia si offre come interprete autentico delle proprie conclusioni al giudice del rinvio pregiudiziale al quale pure demanda di attuare i principi espressi in sede di rinvio pregiudiziale.

La conferma della residualità dei tratti di gerarchia e della centralità della regola dell’integrazione sembra riposare nel fatto che gli effetti della pronunzia resa in sede pregiudiziale dalla Corte **non esaurisce** il potere decisorio del giudice (nazionale) *a quo* che sarà tenuto a coniugare la decisione della Corte UE con il diritto interno, operando appunto secondo i meccanismi dell’interpretazione conforme o della disapplicazione (*rectius* non applicazione) ovvero, ove tale ultimo meccanismo non possa operare (rapporto orizzontale, direttiva non *self-executing*), del rinvio alla Corte costituzionale ex art.117 primo comma Cost.²⁷, salvo quanto si dirà in seguito a proposito del sistema della doppia pregiudizialità “riformato” da Corte cost. n.269/2017.

Ulteriore conferma dell’equiordinazione esistente fra giudice

²⁷Si rinvia a Conti, *Test di costituzionalità e direttive non self executing: un dialogo ancora aperto con la Granital*, in Corr.giur., 2007, 12, 1665.

comunitario e giudice domestico si trae dalla facoltatività dello strumento del rinvio che sta, in definitiva, a dimostrare e giustificare la peculiare posizione del giudice nazionale.

Quest'ultimo, infatti, se non decide di rivolgersi al giudice di Lussemburgo, gode del potere diretto di fare applicazione della normativa comunitaria, pur risultando tenuto a conformarsi alla cornice del diritto *vivente* della Corte di giustizia.

È vero che questa scelta di fondo del sistema dei rapporti fra giudice UE e giudice nazionale potrebbe essere spiegata non in termini qualitativi, ma secondo una logica quantitativa e di *sopravvivenza* (della Corte), immaginandosi che l'obbligatorietà del rinvio ingolferebbe il giudice di Lussemburgo, depotenziando quel requisito di *effettività* posto a fondamento dell'intero sistema di tutela giurisdizionale proprio dalla Corte di giustizia.

Né può tacersi che secondo taluni la formula “giudice comunitario – ora UE *n.d.r.* - di diritto comune”, spesso utilizzata dagli Avvocati generali della Corte di giustizia²⁸, non va intesa letteralmente, ma piuttosto in maniera simbolica, posto che quando il giudice nazionale si occupa del diritto comunitario, lo fa come organo di uno Stato membro²⁹ e non come organo comunitario in seguito a un'operazione di sdoppiamento funzionale³⁰. Ciò che renderebbe comunque marcata, accentuandola, la differenza fra le due Istituzioni giurisdizionali confermando il tratto sovraordinato di cui si è detto.

Sembra tuttavia che la condivisione integrale di tale ultimo postulato rischia di far perdere l'essenza dei rapporti esistenti fra giudice nazionale e comunitario che proprio la Corte di Lussemburgo sa essere caratterizzati in termini di integrazione, in quanto rivolti ad un organismo nazionale voluto come *parte sui generis* della stessa Corte e, dunque, non come “altro”, diverso o gerarchicamente sottordinato. Se così fosse, lo si ribadirebbe, il rinvio pregiudiziale si imporrebbe come regola, il che si è visto non è. Anzi, anche nell'ipotesi di rinvio pregiudiziale da parte del giudice di ultima istanza permangono i poteri discrezionali da parte del giudice nazionale, come si avrà modo di ricordare in seguito.

²⁸Concl. Avv. gen. Saggio presentate il 16 dicembre 1999, Cause riunite da C-240/98 a C-244/98, *Océano Grupo Editorial SA e Salvat Editores SA*.

²⁹Corte giust. 1° dicembre 1965, n. C-16/65, *Schwarze*, Racc. 910; Corte giust. 9 marzo 1978, n. C-106/77, *Simmenthal*, Racc., 629, p. 16.

³⁰Conclusioni Avv. gen. Leger 8 aprile 2003 a Corte giust. n. C-224/01, *Köbler*.

Si può quindi concludere che il promovimento del rinvio pregiudiziale, quando è sperimentato, costituisce espressione, da parte del rimettente, di autonomia, dallo stesso derivando una pronunzia del giudice di Lussemburgo dotata di efficacia vincolante per il giudice nazionale, anche diverso da quello che ha sollevato il rinvio.

Attribuire efficacia vincolante alle sentenze interpretative della Corte esalta, in definitiva, più che la sovraordinazione del giudice di Lussemburgo, il meccanismo dialogico del rinvio, senza il quale la Corte comunitaria non può operare.

Utili appaiono le conclusioni rese dall'Avv.gen. Colomer nella causa C-14/08, *Roda Golf & Beach Resort SL*, ove si sottolinea che “Il rinvio pregiudiziale si articola come una cooperazione tra giudici, finalizzata alla ricerca di una soluzione uniforme che sia adatta al caso concreto e alla necessità di coerenza dell'ordinamento comunitario. Tale strumento instaura pertanto un rapporto costruttivo *da giudice a giudice* e non *da caso a caso*”.