



C’era una volta il rinvio pregiudiziale. Alla ricerca della fiducia – un po’ perduta – fra giudici nazionali ed europei*

ROBERTO GIOVANNI CONTI**

SOMMARIO: 1. *Pars destruens*. C’era una volta il rinvio pregiudiziale. – 2. Fiducia e dialogo perduti. – 3. Giudice di merito e giudice di ultima istanza rispetto al rinvio pregiudiziale riformato. – 4. Il Tribunale UE alle prese con il rinvio pregiudiziale. – 5. *Pars costruens*. Ritrovare fiducia nel rinvio pregiudiziale e nei suoi giudici. – 6. Tre ragioni per investire, ancora sul rinvio pregiudiziale. – 7. Conclusioni.

1. *Pars destruens*. C’era una volta il rinvio pregiudiziale.

C’era una volta il rinvio pregiudiziale... Uno strumento che ha fatto l’Europa – delle istituzioni e dei diritti – grazie ad una formidabile sinergia fra giudici nazionali e Corte di giustizia¹. È noto che senza i primi la seconda non avrebbe potuto “fabbricare”

* Scritto destinato al fascicolo speciale dal titolo *La riforma dello statuto della Corte di giustizia* in corso di pubblicazione.

** Consigliere presso la Corte di Cassazione.

¹ V., senza pretesa alcuna di esaustività in un panorama vastissimo R. MASTROIANNI, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia tra tutela dei diritti e tenuta del sistema*, in *Aisdue*, III (2021); M. PUGLIA, *Finalità e oggetto del rinvio pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, II ed., Torino, 2024, 3 ss.; R. CONTI, *Rinvio pregiudiziale alla Corte UE del giudice di ultima istanza. Ma è davvero tutto così poco «chiaro»? (Note su Cons. Stato 5 marzo 2012 n. 4584)*, in *Pol. Dir.*, Fascicolo 1/2012, marzo, 83; id., *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: dalla pratica alla teoria*, in *Questione giustizia*, 7 maggio 2013; ID., *An, quomodo e quando del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia quando è 'in gioco' la Carta dei diritti fondamentali UE. Riflessioni preoccupate dopo Corte cost. n. 269/2017 e a margine di Cass. n. 3831/2018*, in *Giudicedonna*, 4/2017; R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Riv.Aic*, 12 settembre 2014; G. MONTEDORO, *Il rinvio pregiudiziale nel dialogo fra le Corti*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2024; D. DOMENICUCCI, *Il ruolo del giudice nazionale e il procedimento pregiudiziale, in ERA – Accademia di diritto europeo, Seminario su “Le direttive contro la discriminazione 2000/43 e 2000/78 nella pratica”* Trier, 9-10 maggio 2011; ID., *Il meccanismo del rinvio pregiudiziale: istruzioni per l’uso*, in *Contr. Impresa Europa*, 2014, 31 ss.; E. D’ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronunzia*, Torino, 2012.

i pilastri sui quali si regge l'intero diritto dell'Unione europea². Una sinergia, quella fra giudice nazionale e Corte di giustizia sulla quale altra volta abbiamo provato a ragionare³, calandola nel tempo presente del sistema italiano. Un tempo gravido di trasformazioni in parte originate dall'esperienza pandemica⁴, al cui interno si colloca anche il rinvio pregiudiziale riformato.

Diversi interpreti – prevalentemente accademici – sembrano molto interessati alle reazioni che la riforma avrà sui giudici nazionali, al punto da provare ad immaginare quale tipo di reazione potranno avere i giudici nazionali rispetto alla modifica della competenza entrata in vigore. Quale sarà l'impatto "psicologico" che la riforma del rinvio pregiudiziale produrrà sui giudici nazionali, soprattutto quelli di ultima istanza? E quale sarà l'impatto concreto di tale reazione "psicologica" sulle sorti del rinvio pregiudiziale⁵?

E ancora. Rimarrà il giudice nazionale imperturbabilmente legato all'idea che sta, comunque, alla base del rinvio pregiudiziale e, dunque, continuerà a credere profondamente nella proficuità e centralità di tale strumento, facendosi portiere di questa esigenza di chiarezza, uniformità e complicità nella ricerca di interpretazioni chiare? Sarà tentato di usarlo con più cautela e meno passione e convinzione per evitare che questo "finisca" nelle mani di un giudice non di ultima istanza, l'operato del quale potrebbe essere rimesso in discussione dalla Corte di giustizia? Avrà la tentazione di orientare il rinvio pregiudiziale in una direzione aperta ad includervi, direttamente o indirettamente, il riferimento a parametri connessi alla Carta dei diritti ed ai principi generali dell'ordinamento UE, in modo da rendere prevedibile una trattazione del rinvio da parte della Corte di giustizia – o ai piani alti, come dice Bobek⁶ –? Avvertirà il bisogno di mettere al riparo la decisione da possibili impugnazioni – e conseguenti

² Particolarmente illuminanti sembrano le Conclusioni dell'Avvocato Generale Ruiz-Jarabo Colomer presentate il 28 giugno 2007 nella causa C-262/06, Deutsche Telekom AG, ove si chiarisce che il rinvio pregiudiziale «lungi dal costituire un interrogatorio in cui un giudice si limita a formulare quesiti aspettando che l'altro giudice gli fornisca una risposta, si presenta come un autentico dialogo, una conversazione in cui i partecipanti esprimono le loro considerazioni, sebbene l'ultima parola, per ragioni istituzionali e di uniformità del sistema, spetti ad uno solo di essi, che impone la propria opinione tenendo conto del parere degli altri.»

³ G. AMOROSO, *La «doppia pregiudiziale» e l'individuazione della Corte (costituzionale o di giustizia) cui il giudice può rivolgersi «in prima battuta»*, in *I diritti fondamentali fra Carte e Costituzioni europee*, Quaderno n.11 della SSM, a cura di G. LATTANZI, G. GRASSO e S. LEMBO, M. CONDINANZI, e C. AMALFITANO, Roma, 2022, 135; R. CONTI, *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta UE: questo matrimonio s'ha da fare o no?*, in *Giustizia insieme*, 4 marzo 2019.

⁴ Si ha agio di constatare quanto accennato nel testo scorrendo le modifiche dello Statuto della Corte di giustizia contemplate dal Reg. UE, Euratom n.2024/2019 del quale si accennerà in seguito, ove diverse disposizioni sono dedicate alla possibilità di celebrare le udienze a distanza.

⁵ C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 3-4, 2022; id., *The Transplant of Procedural Rules from the Court of Justice to the General Court*, *EU Law Live*, 2024; M. BOBEK, *Preliminary rulings before the General Court: What judicial architecture for the European Union?*, in *Common Market Law Review*, n. 60, 6, 2023, p. 1515–1550; id., *The Future Will Tell. Of course it will, but on what criteria?*, *EU Law Live*, 2024; M. BOBEK, *Preliminary rulings before the General Court: What judicial architecture for the European Union?*, in *Common Market Law Review*, n. 60, 6, 2023, 1537.

⁶ M. BOBEK, *The Future Will Tell. Of course it will, but on what criteria?*, *EU Law Live*, 2024.

allungamento dei tempi processuali – e di garantirsi, in tal modo, una trattazione piena da parte del giudice di più alto grado dell’UE?

Quesiti tutti ragionevoli e plausibili, gli stessi in definitiva muovendo da un dato unificante. E cioè che la modifica del rinvio pregiudiziale realizzata con lo sdoppiamento non sia irrilevante per il giudice nazionale e per le sorti stesse dello strumento di dialogo.

Il rinvio pregiudiziale si è fondato su relazioni chiare, aperte e poco astruse, nelle quali i dialoganti hanno avuto agio di collocarsi su piani di piena e reciproca “fiducia”, peraltro favorita da una *policy* di accoglienza delle domande di rinvio formulate dal giudice nazionale messa in atto, inizialmente, dalla Corte di giustizia anche se nel tempo lievemente ridotta.

Ora, questo clima risulta peggiorato in ragione di un fascio di aspetti assai problematici che non sembrano brillare per chiarezza⁷.

Proveremo dunque a svolgere qualche riflessione con la lente rivolta ai giudici nazionali “non costituzionali”⁸ per poi dedicare la parte finale a qualche considerazione riassuntiva e “propositiva”.

Questo recinto che si è pensato di utilizzare nasce dal fatto che la Corte costituzionale – ed in specie quella italiana, per sua stessa ammissione da considerare giurisdizione nazionale ai sensi dell’art. 267 TFUE pur nella sua peculiare posizione di organo di garanzia costituzionale – cfr. C. Cost. n. 102/2008 – rimangono abbastanza estranee al problema che qui si affronterà e, anzi, non sembrano scorgere alcun problema. Dal loro punto di vista, infatti, esce confermata la strada unica del dialogo con la Corte di giustizia in relazione alle possibilità di dialogo con il giudice europeo, di recente peraltro assai prodiga di frutti fecondi ed importanti⁹, purché essa verta su disposizioni del diritto UE che, anche se non appartenenti alla Carta UE dei diritti fondamentali, siano pur sempre idonee ad integrare il parametro di costituzionalità, altrimenti venendo meno il nesso di pregiudizialità¹⁰. Anzi, in prospettiva, sembra proprio che il progetto della Corte di giustizia, come da più parti sostenuto e come si

⁷ Non a caso, P. DE PASQUALE, *Il ruolo delle parti nel rinvio pregiudiziale: problemi vecchi e nuovi*, in *Riv. cont. Eur.*, 10 settembre 2023, parla, nel suo, diffusamente di zone d’ombra a proposito della riforma qui commentata.

⁸ Solo le Corti costituzionali nazionali rimangono estranee al problema e, anzi, non sembrano scorgere alcun problema. Dal loro punto di vista, infatti, esce confermata la strada unica del dialogo con la Corte di giustizia, di recente peraltro assai prodiga di frutti fecondi ed importanti v. [Il rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale alla Corte di giustizia dell’Unione europea](#), *Quaderno predisposto dal Servizio studi della Corte costituzionale in occasione dell’incontro quadrilaterale tra Corte costituzionale italiana, Tribunale costituzionale spagnolo, Corte costituzionale portoghese e Consiglio costituzionale francese*, Madrid 26-28 settembre 2024.

⁹ Su cui v., in modo molto approfondito, S. SCIARRA, *I rinvii pregiudiziali proposti dalla Corte Costituzionale come elementi di una relazione collaborativa*, in B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dell’Unione europea nei rapporti tra ordinamenti: tra collaborazione, integrazione e identità*, in Fascicolo Speciale 1/2024, *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 47–54.

¹⁰ Cfr. Corte cost. n. 239 del 2018, ove si richiama sul punto le ordinanze nn. 207 del 2013 e 103 del 2008; Corte cost. nn. 15 del 2024, 99 del 2018, 114 del 2017.

avrà modo di esporre nel prosieguo, sia quello di assumere un “tono” costituzionale¹¹ che renderà quasi naturale la selezione dei dialoganti, ivi necessariamente includendo, appunto, le Corti costituzionali.

Sia a questo punto consentita una riflessione apparentemente leggera. Se la Corte di giustizia UE voleva dare una spallata all'intelligenza artificiale e al ruolo che questa potrebbe svolgere nell'ambito della giustizia UE, la riforma della competenza in ordine al rinvio pregiudiziale rappresenta davvero la piena dimostrazione di quanto l'uso di algoritmi non potrà, almeno nell'immediato, sostituire l'umano nell'esercizio della giurisdizione.

Le osservazioni della dottrina processualcivilista sulla portata della riforma introdotta al rinvio pregiudiziale¹², pur invero da tempo prevista dalla dottrina specialistica¹³ dimostrano che l'esistenza di variabili notevoli in ordine alla prevalenza del Tribunale o della Corte di giustizia sulla richiesta di rinvio pregiudiziale, al netto delle navette che ciascuno dei due organi giurisdizionali potrà iniziare. Conclusioni che confermano quanto sia difficile e imprevedibile immaginare, al momento della proposizione del rinvio pregiudiziale, quale sarà il giudice investito della decisione della causa. E ciò anche per la ragione, pure opportunamente sottolineata in dottrina, che il cuore del rinvio pregiudiziale e delle questioni ad esso sottese non sempre si coglie dal mero rinvio predisposto dal giudice, spesso semmai sorgendo nelle fasi successive e, appunto, in quelle nelle quali il giudice europeo dell'interpretazione – fin qui coincidente con la Corte di giustizia – prende in carico la vicenda nel contraddittorio delle parti, addirittura a volte riformulando il contenuto del quesito¹⁴.

Questo in ragione della presenza di ampi margini di discrezionalità conferiti alla Corte di giustizia all'atto della valutazione “in entrata” del rinvio pregiudiziale, alla stessa risultando riservato il compito di operare sulla scelta se trattenere il rinvio o trasmetterlo al Tribunale. Margini di discrezionalità che, d'altra parte, vengono parimenti attribuiti al Tribunale laddove si consente la restituzione del rinvio alla Corte di giustizia in qualsiasi momento.

Come ha osservato la dottrina¹⁵, la classificazione stessa del ricorso in relazione alla sua incidenza sull'unità del sistema o sul coinvolgimento di diritti fondamentali non sarà certo agevole, se appunto si pensa che detto coinvolgimento potrebbe

¹¹ Nel comunicato stampa della Corte di giustizia n.59/2024 del 22 marzo 2024 si legge infatti che per effetto della riforma del sistema di accesso al rinvio pregiudiziale “Come sottolinea il presidente della Corte di giustizia dell'Unione europea, Koen Lenaerts, «la Corte di giustizia potrà così concentrarsi maggiormente sui suoi compiti centrali di organo giurisdizionale costituzionale e supremo dell'Unione. Come negli ultimi anni, il contenzioso portato dinanzi alla Corte (...) si caratterizza, infatti, per le tematiche delicate (...), come la salvaguardia dei valori dello Stato di diritto nel contesto delle riforme giudiziarie nazionali, la politica di asilo e di immigrazione, la protezione dei dati personali e l'applicazione delle regole di concorrenza nell'era digitale, la lotta contro le discriminazioni o, ancora, le questioni ambientali, energetiche e climatiche»”

¹² P. BIAVATI, *La recente riforma del sistema giudiziario dell'Unione europea: brevi annotazioni sulle sue ricadute processuali*, cit.

¹³ M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009,191.

¹⁴ D. PETRIĆ, *The Preliminary Ruling Procedure 2.0*, in *European Papers*, n. 8, 1, 2023, 25 ss.

¹⁵ M. BOBEK, *Preliminary rulings before the General Court*, cit., 1521.

riguardare non già l'interpretazione del parametro Carta dei diritti fondamentali, ma semmai l'interpretazione del diritto UE "alla luce" del parametro della Carta o di altri valori fondamentali. Il che, in definitiva, determinerà un problema di individuazione del giudice assai complesso sulla base della valutazione "in vitro" del rinvio pregiudiziale. Valutazione che potrebbe essere diversa ove questa sia fatta successivamente "in vivo", nel contraddittorio delle parti all'esito dell'udienza, ove fissata.

Ma, ed è questo che può maggiormente preoccupare, sembrano intraversi delle discontinuità nel sistema dei rapporti con il giudice nazionali.

La discrezionalità circa la direzione – Tribunale o Corte di giustizia – che prenderà il rinvio pregiudiziale, collegata all'interpretazione del rinvio pregiudiziale alla quale sono chiamati dapprima il Presidente ed il Vice Presidente della Corte di giustizia assistito dal Primo Avvocato generale e, poi, "tutti" i magistrati della Corte in caso di dubbi e successivamente lo stesso Tribunale – v., infatti, art. 207 Reg. Tribunale – non potrà che rendere estremamente oneroso e complesso da parte del giudice del rinvio prefigurarsi l'organo giurisdizionale che scioglierà il dubbio interpretativo contenuto nella domanda.

Difficoltà che sarà ancora più avvertita dalle parti del giudizio *a quo*, come noto, già collocate, nell'architettura originale del rinvio pregiudiziale, in una posizione non pari-ordinata rispetto al rapporto "da giudice a giudice"¹⁶ – e non da caso a caso¹⁷ che tradizionalmente è sotteso al rinvio pregiudiziale¹⁸.

Certo, si potrà pure sostenere che il giudice (nazionale) del rinvio abbia unicamente interesse a trovarsi rapidamente di fronte ad un buon giudice, tecnicamente attrezzato e capace di garantire un processo equo (art. 47 Carta), rimanendo indifferente rispetto alla questione che a decidere il rinvio sia il Tribunale piuttosto che la Corte di giustizia.

E tuttavia, pur essendo ben chiare le finalità che hanno indotto la Corte di giustizia dell'Unione europea a sollecitare la riforma – accelerare la durata delle risposte e riservare alla Corte di giustizia i quesiti che toccano il nucleo dei principi base del diritto UE – rimangono inalterate le preoccupazioni che la modifica introdotta possa incidere sulla fiducia che fin qui ha alimentato le relazioni ed i rapporti tra il giudice nazionale e la Corte di giustizia dell'Unione europea.

¹⁶ Parere n.2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU, p.176: «la chiave di volta del sistema giurisdizionale così concepito è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Van Gend & Loos, pag. 23), 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.» V., anche, Corte giust., 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, C-561/19, § 55.

¹⁷ Conclusioni Avv. Gen. Colomer nella causa C-14/08, *Roda Golf & Beach Resort SL*, p. 52.

¹⁸ L.S. ROSSI, "Un dialogo da giudice a giudice". *Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, a cura di G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO, Milano, 2023, vol.1, *Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, p. 565.

2. Fiducia e dialogo perduti?

Fiducia che avrebbe forse giustificato l'apertura di un tavolo di discussione rivolto alle giurisdizioni nazionali, quantomeno di ultima istanza, per capire quali fossero le idee e le riflessioni che l'altro dialogante avrebbe potuto rappresentare sull'ipotesi di modifica del rinvio pregiudiziale. Rinvio pregiudiziale che, appunto, respira attraverso il rapporto tra giudici e nel quale la linfa vitale è stata appunto quella prospettiva di relazione unica da giudice a giudice che ne illumina la portata di senso¹⁹.

Che questa osservazione non sia irragionevole, d'altra parte, lo si coglie proprio andando a consultare i report relativi agli incontri avuti in passato fra le Corti supreme e la Corte di giustizia, in uno dei quali (anno 2007) venne posto all'ordine del giorno la questione delle possibili modifiche al sistema del rinvio pregiudiziale. Tema sul quale i Presidenti delle Corti ebbero dunque a confrontarsi in un ambito dichiaratamente di *soft law*²⁰. Proprio in occasione di una delle riunioni a quell'epoca tenute, infatti, il tema della possibile attuazione delle modifiche in tema di rinvio pregiudiziale già previste dal Trattato era stato al centro dell'Agenda dei Presidenti delle Corti supreme e sulla stessa, in un contesto profondamente diverso da quello odierno, le voci raccolte non erano state particolarmente favorevoli²¹.

Tale circostanza avrebbe reso viepiù opportuno sperimentare il medesimo metodo dialogico durante la fase, piuttosto lunga, nella quale si sono svolti i lavori preparatori della riforma del rinvio pregiudiziale fra le Corti supreme nazionali e la Corte di

¹⁹ V. Parere 2/13, del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 176. V. anche Corte giust., 5 aprile 2016, PFE, C-689/13.

²⁰ cfr. *Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the EU and Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the EU, Report of the Working Group on the Preliminary Rulings Procedure*. (2007) www.aca-europe.eu 8–9.

²¹ Report of the Working Group on the Preliminary Rulings Procedure, cit.: «Amending the Statute of the Court of Justice is expected to become somewhat easier after the Treaty of Lisbon will have entered into force, since under article 281 of the consolidated text of the Treaty on the functioning of the European Union the ordinary legislative procedure is applicable and, with the exception of amendments to Title 1 and article 64, unanimity is no longer required within the Council. In the working document the following suggestions were formulated involving amendments of the Statute. Implementation of Article 225 (3) of the EC Treaty so that some classes of questions referred for preliminary rulings, would be dealt with by the Court of First Instance¹⁵ Article 225 as it stands today results from the Due report. In its "Reflection document" the Court of Justice warned for overloading the Court of First Instance, indicating that the Court of First Instance already had to face an influx of direct actions far exceeding the limits of its current capacity. Such a transfer would need, in the opinion of the Court, to be accompanied by a corresponding increase in the number of judges. The Court also indicated that it would be necessary to ensure by appropriate procedural mechanisms, that the most important questions will always be referred to the Court of Justice in the end¹⁶. The working group agrees with the Court of Justice that implementing article 225 would overburden the Court of First Instance still further. The working group also considers that it is by no means certain that such a transfer of cases would substantially lighten the workload of the Court of Justice, because the possibility cannot be excluded that in a number of cases the first Advocate-General of the Court of Justice will propose that the Court reviews the decision of the Court of First Instance. In such cases the aim of shortening the stay of proceedings before the national courts would be frustrated. The working group is also of the opinion that it would be difficult to find any group of cases that could be transferred to the Court of First Instance without compromising the need for uniform interpretation. The working group for these reasons does not consider this option to be opportune for the moment.»

giustizia UE. Confronto del quale non vi è traccia, almeno nel sito web della Rete fra le Corti supreme e la Corte di giustizia. Proprio su quel terreno, infatti, si sarebbero potuti affrontare i tanti nodi e dubbi che, a cose fatte, affiorano sul “cosa” e “come” farà il giudice nazionale.

3. Giudice di merito e giudice di ultima istanza rispetto al rinvio pregiudiziale riformato.

Ora, già in passato avevamo espresso valutazioni perplesse sulle modifiche al rinvio pregiudiziale ²².

Su questo punto vale la pena soffermarsi.

Ed invero, la deroga alla competenza sulle materie attribuite dall’art. 50 ter, par.2, dello Statuto della Corte di giustizia²³ sterilizza le decisioni assunte dal Tribunale, privandole del potere di disegnare quelle aperture e orizzonti che hanno contribuito a scompaginare i sistemi giuridici nazionali non solo sostanziali, ma anche processuali, determinando effetti a cascata su legislazioni nazionali nemmeno direttamente afferenti al diritto UE, ma non per questo positivamente contaminate.

La complessità del meccanismo di smistamento e di decisione sulle domande pregiudiziali non rappresenta, dunque, unicamente un aspetto che può incidere sulla volontà o meno del giudice nazionale di attivare il rinvio non potendo immaginare, a priori, quale sarà il suo interlocutore dialogante.

Si potrà certo sostenere che tale preoccupazione è ingiustificatamente sopravvalutata e poco avvertita dal giudice nazionale, invece maggiormente interessato ad avere una decisione rapida e risolutiva del dubbio interpretativo prospettato²⁴. Il giudice non di ultima istanza non avrebbe alcun interesse a conoscere l’identità del giudice dell’UE, ma unicamente ad avere risolto un dubbio interpretativo inerente al diritto UE. Sicché il giudice nazionale, anche se di ultima istanza, non dovrebbe porsi eccessivi scrupoli, sapendo che la competenza del Tribunale è doppiamente limitata, non solo alle materie specifiche demandate, ma anche al contenuto del potere giurisdizionale conferito rispetto alle medesime materie. Su tali questioni, infatti, il giudice nazionale sarebbe o, meglio, dovrebbe essere rassicurato dal meccanismo introdotto che affida al Presidente della Corte di giustizia ed al vicepresidente i compiti di smistamento, in prima battuta, o all’intera Corte di giustizia ove sussistano “dubbi”.

A sommosso avviso di chi scrive tali rassicurazioni non sembrano pienamente tranquillizzanti.

²² R. G. CONTI, *La proposta di modifica dello Statuto della Corte di giustizia UE in tema di rinvio pregiudiziale ai sensi dell’art. 267 TFUE*, in *Giustizia Insieme*, 2023.

²³ «In deroga al primo comma, la Corte di giustizia conserva la competenza a conoscere delle domande di pronuncia pregiudiziale che sollevano questioni indipendenti di interpretazione del diritto primario, del diritto internazionale pubblico, dei principi generali del diritto o della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea».

²⁴ C. WISSELS - T. BOEKESTEIN, *The Proof is in the Pudding’: Some Thoughts on the 2024 Reform of the Statute of the Court of Justice from a Highest National Court*, in *EU Law live*, 9 luglio 2024.

Ed invero, la scelta di rivolgersi al giudice UE in sede interpretativa nasce, il più delle volte, dall'esistenza di dubbi interpretativi capaci di incidere su contenziosi di particolare rilevanza qualitativa e quantitativa. Il che, in definitiva, responsabilizza particolarmente il giudice *a quo* non di ultima istanza nella scelta di sollevare o meno il rinvio pregiudiziale.

Anzi, l'esigenza di salvaguardare la ragionevole durata del processo non potrà essere minimamente tralasciata dal giudice di merito nazionale e perciò giocare un peso non rilevante in chi non ha l'obbligo, ma semplicemente la facoltà di dialogare con il giudice di Lussemburgo.

D'altra parte, non è men vero che, anche ponendosi nelle vesti di giudice di ultima istanza tenuto a decidere le materie demandate alla competenza funzionale del Tribunale, quest'ultimo sarà ancora di più chiamato ad interrogarsi in ordine al ruolo del decisore del rinvio, avendo ben chiara la propria funzione apicale all'interno del sistema nazionale.

Non si potrà, in tale evenienza, tralasciare di considerare l'asimmetria fra il ruolo istituzionale del giudice nazionale e quello del Tribunale – ove fosse lo stesso ad essere investito del rinvio all'esito del passaggio dal c.d. lo *sportello unico* – nell'ottica del sistema voluto dalla Corte di giustizia composto solo da giudici di quell'organo. E ciò per il fatto che il Tribunale: a) ha competenza strettamente collegata all'esistenza di un diritto consolidato preesistente al trasferimento di competenza; b) ha cognizione condizionata ad una pronuncia che non crei frattura con il diritto vivente della Corte di giustizia o intercetti anche indirettamente i valori fondamentali sui quali si fonda il sistema UE; c) non gode di alcuna stabilità quanto alle decisioni assunte, essendo queste ultime soggette al riesame della Corte di giustizia. Evenienze, queste ultime, che non risultano attenuate dalla conoscenza dell'esito della verifica in sede di sportello unico o di proposizione del riesame, garantita al giudice nazionale dall'art. 193 bis del Reg. proc. Corte giust.

Si tratta, dunque, di circostanze che non sembrano prive di significato, anzi costituendo il necessario punto di partenza dal quale il giudice *a quo* deve muovere per decidere se attivare o meno il rinvio pregiudiziale con quel grado di discrezionalità comunque esistente ancorché attenuato per il giudice di ultima istanza²⁵. Tanto più che il giudice *a quo* non potrà godere, soprattutto nei primi anni, di alcun "massimario" al quale potere attingere con un grado di prevedibilità sufficiente per conoscere il "diritto vivente europeo" sul regime di competenza interna²⁶.

Se il Tribunale, malgrado l'investitura della Corte di giustizia sulla domanda di rinvio pregiudiziale decidesse di adottare una soluzione tale da porre in discussione l'unità del sistema UE, la decisione sul rinvio non solo sarebbe passibile di riesame da

²⁵ B. NASCIMBENE, *Riforma della Corte di giustizia: un aggiornamento*, in *eurojus*, 2024.

²⁶ Sul punto, giustamente, R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni pregiudiziali al Tribunale: una riforma epocale o un salto nel buio?* in *Quaderni AISDUE*, 2024, osserva, a proposito delle giustificazioni poste a base della deroga alla competenza del Tribunale che «... In realtà non è chiaro quale sia il nesso tra il diritto fondamentale ad un processo equo di cui all'art. 47 della Corte e le scelte così rigide in tema di limitazione della competenza pregiudiziale del Tribunale».

parte della Corte di giustizia- su richiesta dell'Avvocato generale della Corte di giustizia, ma giustificerebbe il trapasso stesso del rinvio alla Corte di giustizia anche dopo molto tempo dalla proposizione del rinvio da parte dello stesso Tribunale che, in nome della salvaguardi dell'unità sistemica potrebbe spogliarsi in qualsiasi momento della decisione sul rinvio pregiudiziale – v. infatti art. 207, par.3 Reg. Tribunale –.

Evenienze, queste ultime, che non possono essere tralasciate da un giudice di ultima istanza responsabile, allorché valuti se proporre o meno il rinvio pregiudiziale e che in parte sembrano orientare in senso opposto all'esigenza di contrazione dei tempi per la definizione dei rinvii pregiudiziali che, come si è visto, costituì la fonte di innesco della riforma sul rinvio pregiudiziale.

In definitiva, il giudice di ultima istanza nazionale che ha pieno esercizio delle sue prerogative in sede di esame delle cause allo stesso riservate non potrà certo tralasciare di considerare che il dialogante – e cioè il giudice al quale chiede il rinvio pregiudiziale, ove venisse individuato nel Tribunale – non sarà dotato di pieni poteri interpretativi, dovendo fermarsi ove percepisca che in gioco vi è l'unità del sistema UE. Ciò che, *psicologicamente*, potrebbe giocare un ruolo non marginale pure sull'attività del Tribunale, se appunto si consideri che la competenza rimarrà radicata e stabilizzata innanzi al Tribunale per ogni decisione non innovativa e, dunque, non destinata ad incidere sull'unità del sistema UE.

D'altra parte, pare che la finalità deflattiva delle cause pregiudiziali innanzi alla Corte di giustizia – sicuramente commendevole – risulti attenuata da altri concorrenti fattori, potenzialmente idonei ad “allungare” i tempi più che a contrarli.

In questa direzione, oltre agli elementi già rassegnati in ordine all'ingresso del rinvio presso lo sportello unico, non sembra nemmeno marginale l'apertura alla notifica del rinvio pregiudiziale a soggetti che possono intervenire nel giudizio in numero superiore a quelli precedentemente a ciò legittimati – Parlamento, Consiglio e Banca Centrale europea – introdotta con la stesso Regolamento [EURATOM 2024/2019](#)²⁷. Circostanza che potrebbe determinare un aumento dei tempi di durata del giudizio stesso che lo spezzettamento ha invece inteso ridurre, secondo l'adagio che circola nei tribunali: *più parti più tempo processuale*.

E ciò anche in ragione dell'effetto indiretto che tale apertura potrebbe determinare, stimolando un effetto a cascata di interventi di Paesi generalmente poco inclini ad intervenire in procedure di rinvio non sollecitate dai propri giudici nazionali.

4. Il Tribunale UE alle prese con il rinvio pregiudiziale.

Questa competenza spezzettata tra Corte di giustizia UE e Tribunale non entusiasma.

²⁷ J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all'alba della sua entrata in vigore*, in *Quaderni AISDUE*, 1, 2024, 7, ricorda la genesi dell'intervento inserito nel nuovo art. 23, co.1, dello Statuto della Corte di giustizia – estensivamente applicabile al Tribunale secondo la condivisibile opinione dell'Autore- correlato alle esigenze di trasparenza e partecipazione nei procedimenti giudiziari invocate dal Parlamento.

E ciò non solo per il fatto che vi sarebbe, *ex ante*, incertezza sul giudice dell'Unione europea investito dal rinvio pregiudiziale, quanto per la circostanza che uno dei dialoganti all'interno del rinvio pregiudiziale nasce, già nella configurazione istituzionale che gli si è voluta dare, in posizione palesemente dimidiata rispetto a quella della Corte di giustizia che si pone al di sopra del Tribunale.

In definitiva, il sistema introdotto sembra dunque confezionare, sul versante europeo, una figura di giudice in qualche modo diversa, quanto all'ambito dei poteri decisorii, dal giudice nazionale che chiede l'intervento del collega che opera a livello UE.

Per tali ragioni non finisce di convincere l'affermazione che “[l]a riforma a cui dedichiamo queste righe consacra il Tribunale al ruolo di giudice della nomofilachia”²⁸, apparendo il perseguimento di tale obiettivo reso complessa da due fattori.

Da un lato, il nuovo giudice del rinvio pregiudiziale, proprio per la cognizione circoscritta della sua competenza, non potrà mai determinare quei *grand arrêts* che fecero la storia della Corte di giustizia, intuitivamente questa riservandosi l'ultima parola rispetto a decisioni diverse da quelle del diritto consolidato nelle materie rinviate e comunque incidenti su sistema UE ed essendo, a monte, lo stesso Tribunale “svuotato” di quella verifica in ordine alla coerenza delle materie con il sistema interno del diritto UE riservata “per sistema” ad un altro giudice “superiore”. Appunto, la tanto apprezzata Corte di giustizia.

Architettare una figura di giudice *a priori* impedito di interpretare il diritto UE primario e di svolgere il proprio ruolo in caso di riscontrato coinvolgimento di principi che attengono all'unità del sistema UE, ai principi generali del diritto UE, ai diritti della Carta dei diritti fondamentali, e/o del diritto pubblico internazionale, alimenta l'idea del Tribunale soltanto “scudiero” della Corte di giustizia²⁹. Corte di giustizia alla quale ultima pure viene riconosciuto il compito di dire la parola finale, laddove, nelle cause rinviate al Tribunale stesso, si ritenga errata la decisione assunta dal primo.

In altre parole, un giudice che è meno di qualsiasi altra figura di giudice conosciuta nelle democrazie del nostro tempo, ove al contrario assumono sempre più valore i diritti fondamentali e le tematiche, complesse, che attorno ad esse si sviluppano – proporzionalità, bilanciamento, rapporto con altri diritti fondamentali di stampo nazionale – per essere garante del rispetto di principi, valori di matrice costituzionali, valori promananti dalla Carta sovranazionali. Funzione ordinante che emerge tanto nell'applicare in via immediata e diretta i diritti di immediata efficacia e vincolatività, quanto nell'interpretazione del diritto nel suo complesso, ispirando a quei valori e principi generali e fondamentali.

²⁸ M. CONDINANZI-C. AMALFITANO, *Il Tribunale oltre il pregiudizio: le pregiudiziali al Tribunale*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, Fascicolo Speciale, *Il «cantier» della giurisdizione dell'UE*, 2024, p. 9.

²⁹ J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all'alba della sua entrata in vigore*, cit., 25.

Ed allora, per un giudice nazionale calato in un contesto in cui il tema del controllo di garanzia costituisce elemento portante dell'attività giurisdizionale, potrebbe non essere agevole dialogare con un Tribunale che sia già, a monte, privo di quelle medesime prerogative e, ancora di più, è soggetto al sindacato da parte di un altro giudice quanto alla decisione in sede di rinvio pregiudiziale.

Viene così da pensare che la prospettiva di ambire al ruolo garante unico dei diritti fondamentali europei della Corte di giustizia³⁰ reca l'immagine, forse non compiutamente considerata, di un Giudice che, divenuto celebre grazie ai rinvii di molti giudici di merito ed ora vittima del suo successo, abbia deciso di compiere un sia pur difficile bilanciamento limitando in entrata le decisioni – ma non il vaglio preliminare sul contenuto di tutti i rinvii pregiudiziali – in nome dell'efficienza e della centralità dei diritti fondamentali e però affidando “a metà” ad un'altra figura giudiziale il proprio ruolo. Certo, la coerenza del sistema riformato starebbe nel fatto che quel controllo di garanzia non viene eliminato, ma unicamente affidato in via esclusiva alla Corte di giustizia. Ma in posizione antitetica si pone la circostanza che la configurazione di un giudice chiamato all'interpretazione del diritto UE ed allo stesso tempo privato della possibilità di maneggiare gli strumenti che risultano centrali per l'interpretazione del diritto UE non cessa di apparire paradossale.

5. *Pars costruens*. Ritrovare fiducia nel rinvio pregiudiziale e nei suoi giudici.

In conclusione, la preoccupazione che sta dietro alle modifiche della competenza in tema di rinvio pregiudiziale è collegata alla ridotta fiducia che potrebbe indurre i giudici nazionali a fare un uso meno convinto, meno aperto, meno orientato a stimolare il ruolo di interprete autorevole del diritto UE da parte del giudice europeo. Tale preoccupazione non sembra attenuata in modo significativo dal meccanismo che comunque consente alla Corte di giustizia di indirizzare il rinvio pregiudiziale al Tribunale piuttosto che a sé stessa quando dovesse ravvisare una questione che riguarda le limitazioni invece previste per il sindacato in tema di rinvio pregiudiziale.

Infatti, tale meccanismo non è foriero di particolare linearità e chiarezza, ovviamente prestandosi a diverse interpretazioni il contenuto del rinvio pregiudiziale ove questo sia operato in sede di sportello prima – dall'ufficio del Presidente della Corte di giustizia, prima, o dai giudici della Corte in caso di “dubbio” interpretativo sulla portata del rinvio pregiudiziale, come hanno cura di ribadire le Raccomandazioni predisposte dalla Corte di giustizia per i giudici nazionali sulla presentazione delle domande di pronuncia pregiudiziale all'indomani dell'entrata in vigore della riforma

³⁰ Concl. Avv. Gen. Capeta, 13 luglio 2023, causa C-382/21 P, par.37, a proposito del sistema ridotto delle impugnazioni delle decisioni del Tribunale: «Il meccanismo di cernita delle impugnazioni evidenzia la funzione della Corte di giustizia quale Corte suprema e costituzionale dell'Unione europea (18). Infatti, esso coinvolge la Corte di giustizia in casi di «natura costituzionale» che rivestono importanza per l'Unione, riguardano l'interpretazione di principi costituzionali fondamentali del diritto dell'Unione e la divisione orizzontale e verticale delle competenze.»

sul rinvio pregiudiziale³¹. Sicché il solo dubbio che nella materia oggetto del rinvio sollevato dal giudice nazionale possano profilarsi aspetti che riguardano le esclusioni dalla competenza del Tribunale non può che ingenerare una situazione antitetica rispetto a quella che invece dovrebbe stare alla base del dialogo, appunto correlate a standard di chiarezza e prevedibilità necessariamente collocabili, per chi intende dialogare, “prima” della decisione e non “a posteriori”.

6. Tre ragioni per investire, ancora, sul rinvio pregiudiziale.

Nondimeno, occorre lavorare nella (unica) direzione possibile che non riduca la portata vitale del dialogo fra giudici nazionali ed europei sulla quale si poggia il sistema di garanzia dei diritti delle persone.

Del resto, al fondo della riforma della competenza del rinvio pregiudiziale vi sono almeno tre ragioni di tale cogenza da rendere forse obbligato il percorso intrapreso.

La prima, appunto, rappresentata dal pericolo che la Corte di giustizia finisca vittima del proprio successo per non sapere offrire una risposta celere è certo significativa. E non vi è dubbio che già ora serpeggia, soprattutto nel giudice non di ultima istanza, il convincimento che l’attesa di tempi estenuanti sul rinvio sia tale da determinare, questa sì, un condizionamento forte del giudice nazionale verso soluzioni “non dialogiche” soprattutto quando le materia trattate toccano il cuore dei diritti delle persone e hanno necessità di essere esaminate con prontezza. Da qui l’individuazione di specifiche materie che vengono attribuite al Tribunale per rendere più leggero il lavoro della Corte di giustizia così consentendole non solo risposte più efficaci ed effettive in termini temporali, ma anche individuando nella Corte di giustizia il giudice dei diritti fondamentali dell’Unione europea, il giudice che veglia e verifica la compatibilità dei sistemi nazionali con il quadro dei principi fondamentali.

In questa direzione orienta il considerando n.4 del Reg. EURATOM n. 2024/2019, ove si afferma che «la Corte di giustizia, nell’ambito di cause pregiudiziali, è sempre più chiamata a pronunciarsi su questioni di natura costituzionale o relative ai diritti umani e alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea («Carta»)). Sicché sarebbe appunto la riforma ad investire pur sempre nel dialogo fra giudici, visto che primo considerando del Reg. Euratom n.2024/2019 ritiene che «[u]n siffatto trasferimento corrisponde, del resto, alla volontà degli autori del trattato di Nizza, che hanno inteso rafforzare l’efficacia del sistema giurisdizionale dell’Unione prevedendo la possibilità di un coinvolgimento del Tribunale nel trattamento di tali domande».

In secondo luogo, non va disconosciuta l’idea di valorizzare al massimo il ruolo della Corte di giustizia nella sua missione di garante dei diritti fondamentali proprio “grazie al” ed “attraverso il” rinvio pregiudiziale confezionato dai giudici nazionali, in

³¹ [Raccomandazioni all’attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale, 4 ottobre 2024, C/2024/6008.](#)

modo da offrire livelli di tutela omogenei all'interno dell'UE³². Dunque, un'idea di centralità dei diritti fondamentali i quali meritano, secondo il legislatore europeo che ha modificato il regolamento dello statuto della Corte, una risposta più celere e dunque più *effettiva*. Infatti, la Corte di giustizia, sgravata da alcune competenze, a dire del legislatore (e della stessa Corte che ha patrocinato le modifiche normative) dovrebbe operare in tempi più ridotti. Né sembra difficile comprendere che, all'atto della (per ora eventuale, ma ormai ripresa) adesione dell'UE alla CEDU il tema dei rapporti – e se si vuole, dei “raffronti” – fra Corte edu e Corte di giustizia diventerà ancor più centrale di quanto non lo sia in atto. Non sembra peregrino, proprio alla luce del Parere 2/13 pensare che la Corte di giustizia intenda porsi in una condizione di sostanziale “parità” con la Corte di Strasburgo quanto al ruolo di garante dei diritti fondamentali. Ruolo che, indubbiamente, la riforma di cui qui si è discusso sembra, anche in prospettiva, delinearsi all'orizzonte. Considerazione, quest'ultima che dunque disvela scenari che, probabilmente, all'operatore del diritto non sono ben chiari ma che, nello scacchiere dei rapporti e relazioni fra Istituzioni e Corti hanno probabilmente un certo valore.

Il terzo motivo che milita per un approccio meno dommatico alla riforma procedurale e più pragmatico sta forse nel fatto che proprio il Tribunale UE, che pure avrebbe potuto dolersi – più di chiunque altro e più dello stesso giudice nazionale – di una competenza risicata nei termini appena descritti, ha evidentemente condiviso il progetto di riforma. L'altissima professionalità dei suoi membri è essa stessa garanzia di un'attenta ponderazione della utilità ed efficacia della riforma, frutto di scelte certamente insindacabili che, tuttavia, vanno messe sul piatto della bilancia quando appunto si ragiona sul “dopo” riforma.

7. Conclusioni.

Occorre, dunque, partire dalle ragioni appena esposte per provare ad offrire la *pars costruens* del ragionamento qui espresso. Come ridurre le oscurità della nuova architettura giurisdizionale che si va delineando per effetto della riforma sul rinvio pregiudiziale? Come salvaguardare la centralità del rinvio pregiudiziale e di tutti i protagonisti e dare, anzi, nuovo impulso al dialogo fra i giudici nazionali e dell'Unione³³?

Sembra di poter dire che al cuore del problema vi è, ancora una volta, una questione collegata alla *fiducia*.

Il Prof. Tizzano, in un suo contributo dedicato al tema del rinvio pregiudiziale³⁴, ha osservato che «nessuna misura di riorganizzazione dell'attività della Corte potrà

³² G. PITRUZZELLA, *Il rinvio pregiudiziale nel sistema costituzionale dell'Unione europea*, in *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, vol.1, *Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, cit., p. 556

³³ R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni pregiudiziali al Tribunale: una riforma epocale o un salto nel buio?* cit.

³⁴ A. TIZZANO, *Il rinvio pregiudiziale e la prassi dei giudici italiani*, in *Dir. Un. Eur.*, 2/2018, p. 403.

portare i suoi frutti se da parte dell'Unione non si fa pienamente leva su quel ruolo e se, per parte loro, le giurisdizioni nazionali non assolvono attivamente al naturale compito di filtro nell'applicazione del diritto dell'Unione. La Corte ha piena fiducia in questo ruolo dei suoi omologhi nazionali e trova nell'eccellente esperienza di oltre sessant'anni di collaborazione un solido motivo per fondare questa fiducia».

Ora, un passo verso la via della ritrovata fiducia fra i dialoganti potrebbero giocarlo le Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale – GUCE del 9 ottobre 2024 – che la Corte di giustizia ha aggiornato proprio all'indomani delle modifiche qui esaminate in tema di competenza sulle domande di rinvio pregiudiziale³⁵. E tuttavia, l'unico punto che sembra volere tranquillizzare i destinatari è dato dalla previsione che il riesame delle decisioni di rinvio pregiudiziale da parte della Corte di giustizia è considerato eccezionale. Precisazione che suona come “rassicurante” per tutti – Tribunale e giudici nazionali –.

In ogni caso, sembrano esservi margini ancora importanti per riprendere il dialogo “fuori” dal rinvio pregiudiziale, recuperando il tempo perduto, investendo di più nel confronto e nella leale cooperazione fra Corti europee e Giudici nazionali³⁶, moltiplicando le occasioni di scambio e di dialogo, favorendo il confronto con i problemi concreti che la Corte di giustizia UE, il Tribunale e le Corti nazionali – di merito e di ultima istanza – saranno chiamati ad affrontare.

Occorre, dunque, assolutamente proseguire il quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali (e quelle comuni n.d.r.) “sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia, affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art.53 CDFUE) – C. Cost. nn. 182/2020, 269/2017, 149/2022, 254/2020, 20/2019 –.

Questa idea di continuo confronto riguarda poi, in maniera assolutamente speciale, i giudici comuni di ultima istanza, proprio per il ruolo che gli stessi occupano nell'opera di continuo invero dei diritti³⁷, al fine di dissipare i dubbi che si è cercato di tratteggiare e al contempo di investire sulla centralità del ruolo che essi hanno nella costruzione del diritto europeo. Senza con ciò dimenticare i problemi che ancora affaticano il tema dei contenuti che devono alimentare tale confronto, soprattutto quando sia la Cassazione e le altre corti nazionali “nomofilattiche” a misurarsi con il rinvio – o il mancato rinvio – pregiudiziale³⁸.

³⁵ V., in tema, G. GRECO, *Rinvio pregiudiziale le nuove raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*, in *eurojus*, 4 ottobre 2024.

³⁶ G. PITRUZZELLA, *Il rinvio pregiudiziale nel sistema costituzionale dell'Unione europea*, cit., 556. Sia consentito il rinvio a R.G. CONTI, *Dall'uso alternativo all'uso cooperativo del diritto nell'esperienza di un giudice comune*, in *Sistema penale*, 25 giugno 2024.

³⁷ Da ultimo, sul ruolo delle giurisdizioni di ultima istanza rispetto alla individuazione e parametrizzazione dei diritti fondamentali in chiave “intercostituzionale” v., da ultimo, A. RUGGERI, A. MORELLI, *La Costituzione, le sue trasformazioni, la sua scienza (profili metodico-teorici)*, Napoli, 2024, 87 ss.

³⁸ Ancora centrale risulta il tema della motivazione della mancata sollevazione del rinvio pregiudiziale da parte del giudice di ultima istanza, al quale si collegano problematiche di rispetto dell'art.6 CEDU per l'appunto demandate alla Corte europea dei diritti dell'uomo- da ultimo v. ric. n.35016/2020, *G. Di*

In questo modo potrebbe forse recuperarsi il tempo perduto prima della riforma di cui qui si è discusso, manifestando la consapevolezza che la complessità del sistema introdotto deve essere superata “insieme” e costruita “insieme”.

Questa, in definitiva, sembrerebbe costituire l'unica possibile conferma di quel *trend* che vede appunto cooperare intensamente e con risultati fin qui commendevoli giudici nazionali e giudici europei, entrambi capaci di definire insieme «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»³⁹. Una cooperazione che dovrà dunque essere impegnata, anche dopo la riforma sulla competenza, verso la creazione di un “diritto vivente” chiaro, preciso e prevedibile quanto alle competenze ripartite fra i due giudici europei, in modo che esso possa essere adeguatamente percepito e ponderato dal giudice nazionale.

Ciò ancora una volta conferma che solo l'applicazione pratica della riforma in tema di rinvio pregiudiziale ed il diritto vivente che si creerà per realizzare la transizione fra vecchio rinvio pregiudiziale e nuovo, quest'ultimo arricchito da elementi di rilevazione delle attività compiute dalla Corte di giustizia e dal Tribunale, potranno dimostrare non solo la reale portata delle modifiche, ma anche la effettiva utilità delle modifiche introdotte rispetto ai fini che stavano alla base della riforma stessa⁴⁰.

Un principio, dunque, che lasciando da parte sterili contrapposizioni ideologiche, deve alimentare con responsabilità reciproca le relazioni fra giudici e giudici e fra giudici e legislatori, riconoscendo gli uni agli altri le rispettive competenze pur nella consapevolezza che il *diritto vivente* delle Corti è quello che dà anima e concretezza al diritto scritto, lo fa respirare in un contesto dentro il quale operano le norme, denso di contenuti – anche materialmente- costituzionali senza i quali la disposizione non può essere intesa nella sua portata e lo fa vivere nel caso che viene posto all'esame del giudice.

In definitiva, la legge della fiducia fra i Giudici⁴¹ deve prendere il sopravvento lasciando la parola al diritto vivente⁴² ed agli strumenti di *soft law* che pure ormai sono diventati normale ed usuale momento di cooperazione, tanto più quando gli stessi sono sperimentati ed utilizzati dai giudici.

C'è ancora tempo per ricucire alcune smagliature, purché tutti i protagonisti si impegnino in questa direzione che si dimostra anche adeguata a contenere “nel giusto” il ‘riaccentramento’ delle questioni di diritto UE al piano nazionale. Riaccentramento

Girolamo c. Italia e a., comunicato al Governo il 7 novembre 2024 e ric. [n° 11317/23](#), *Lenzi c. Italia*, comunicato al Governo il 16 dicembre 2024.

³⁹ Concl. Avv. Gen. Colomer in causa C-205/08.

⁴⁰ Abbiamo tentato di sviluppare quest'ultimo concetto in R. G. CONTI, *I sistemi processuali nel periodo del post emergenza pandemica*, in *Giustiziainsieme*, 12 dicembre 2024, par.7.3.

⁴¹ T. GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Roma, 2022.

⁴² V., sul punto, i rinvii pregiudiziali assegnati al Tribunale dall'entrata in vigore della riforma qui commentata, in [eurojus](#).

che, se spinto oltre misura⁴³ in nome di un “tono costituzionale” delle questioni controverse⁴⁴, finirebbe col trasfigurare il vero senso del dialogo e delle competenze ripartite fra giudice nazionale, garante dell’interpretazione del diritto statale e giudice dell’UE, custode dell’interpretazione del diritto UE. Per modo che cavalcare questa tendenza, che potrebbe trovare qualche sponda in una lettura frammentaria⁴⁵ di recenti pronunzie della Consulta – Corte cost.nn.15/2024⁴⁶, 181/2024⁴⁷ e, ora, 1 del 2025 – rischierebbe di inaridire la ricchezza del dialogo basato sul rinvio pregiudiziale con il quale molte generazioni sono cresciute e, con esse, molti diritti aprendo peraltro a scenari inediti e non pare ancora del tutto esplorati sul tema, che qui non è possibile sviluppare, della “nomofilachia costituzionale” che sembra profilarsi all’orizzonte per effetto dell’inserimento della Corte costituzionale nel circuito delle interpretazioni del diritto UE.

⁴³ A. MANTOVANO, *Intervento del Sottosegretario Mantovano al convegno di studi "Giustizia al Servizio del Paese - Il principio di legalità"*, in <https://www.governo.it/it/articolo/il-principio-di-legalita-nell-et-del-costituzionalismo-multilivello-l-intervento-del>

V., sul tema, volendo, le conclusioni esposte a chiusura della intervista a P. MORI, B. NASCIBENE e R. MASTROIANNI, di R. CONTI, su *La Carta UE dei diritti fondamentali fa gola o fa paura?*, in *Giustiziainsieme*, 27 aprile 2019. i

⁴⁴ V. F. FERRARO, *La Consulta si affida al “tono costituzionale” per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell’Unione provviste di effetto diretto*, in *eurojus*, n.4/2024.

⁴⁵ P. DE PASQUALE-O. PALLOTTA, *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell’Unione europea (e l’autonomia dei giudici)*, in *eurojus*, n. 4/2024.

⁴⁶ A. RUGGERI, *Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme sovranazionali self-executing (a prima lettura di Corte cost. n. 15 del 2024)*, in *Consulta online*, 1, 2024, C. FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n. 15 del 2024 del giudice delle leggi*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, 1, 2024, 26 ss.; L. TOMASI, *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2024; C. AMALFITANO, *La sentenza n. 15/2024 della Corte costituzionale: istruzioni per i giudici su come assicurare il primato del diritto Ue*, in *QC*, 2, 2024, 420 ss.; O. SCARCELLO, *Un altro passo nel processo di riaccentramento del sindacato di costituzionalità europolitano. Nota a Corte cost., sentenza n. 15 del 2024*, in *Oss. AIC*, 2, 2024; U. VILLANI, *Il nuovo “cammino comunitario” della Corte costituzionale*, in *eurojus*, 1, 2024, 81 ss.

⁴⁷ A. RUGGERI, *La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta, in attesa di successive messe a punto (a prima lettura di Corte cost. n. 181 del 2024)*, in *Consultaonline*, 21 novembre 2024. V. di recente, D. STRAZZERI, *Legge vs. clausole di parità UE. Obbligatorio rivolgersi alla Consulta?*, in *Giustiziainsieme*, 16 dicembre 2024. Osserva, poi, puntualmente, S. BARBIERI, *La sentenza n. 181 del 2024 della corte costituzionale: una svolta nei rapporti tra ordinamento italiano e diritto dell’unione europea?*, in *Riv. cont. Eur.*, 23 novembre 2024, come C. cost. n.181/2024 «... si spinga sino a suggerire al giudice la rimessione di una q.l.c. nei casi in cui «sussista un dubbio sull’attribuzione di efficacia diretta al diritto dell’Unione e la decisione di non applicare il diritto nazionale risulti opinabile e soggetta a contestazioni (punto 6.5 Considerato in diritto, enfasi aggiunta)». Infatti, nella prospettiva della Corte costituzionale, in ogni caso quest’ultima «potrà dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale, se accerta l’esistenza del conflitto tra la normativa nazionale e le norme dell’Unione, indipendentemente dalla circostanza che queste siano dotate di efficacia diretta» (punto 6.5 Considerato in diritto). In tale passaggio emerge come il tentativo della Consulta di chiarire i confini della “doppia pregiudiziale” rischi di tramutarsi in un ripensamento di Granital, scomparendo di fatto la dicotomia tra norme sovranazionali direttamente efficaci e non, che ha perimetrato la ripartizione dei compiti tra la Corte costituzionale e i giudici “comuni” negli ultimi quarant’anni.

Il rinvio pregiudiziale rimane dunque uno strumento tanto neutrale quanto cruciale⁴⁸ per garantire il primato del diritto UE⁴⁹, fondato su una formidabile alleanza fra giudice nazionale e giudice- ora giudici- dell'UE, garantita dalla Costituzione – artt.11 e 117, 1[^] c., Cost. – e dai Trattati UE – art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea –.

In conclusione, se è la stessa conformazione tipologica del rinvio pregiudiziale, destinato a suscitare una pronuncia delle Corti di Lussemburgo orientata a dispiegare la sua efficacia ben al di fuori della vicenda giudiziaria che l'ha originata ed a propagarsi su tutti i cittadini dell'Unione europea, le sue Corti nazionali e le amministrazioni statali che dovessero confrontarsi con il diritto interpretato – efficacia c.d. *erga omnes* – il giudice nazionale è a pieno titolo parte del sistema di protezione dei diritti di matrice eurounitaria e pienamente integrato con le logiche di base che hanno condotto ai Trattati istitutivi e poi all'Unione europea, fino al punto da risultare costruttore egli stesso di quell'edificio.

Il che dimostra quanto siano in corso di 'trasformazione' tanto il ruolo del giudice nazionale – comune e costituzionale – che quello dei Giudici dell'Unione europea.

Se è la stessa conformazione tipologica del rinvio pregiudiziale, destinato a suscitare una pronuncia delle Corti di Lussemburgo orientata a dispiegare la sua efficacia ben al di fuori della vicenda giudiziaria che l'ha originata ed a propagarsi su tutti i cittadini dell'Unione europea, le sue Corti nazionali e le amministrazioni statali che dovessero confrontarsi con il diritto interpretato – efficacia c.d. *erga omnes*⁵⁰ – il giudice nazionale è a pieno titolo parte del sistema di protezione dei diritti di matrice eurounitaria e pienamente integrato con le logiche di base che hanno condotto ai Trattati istitutivi e poi all'Unione europea, fino al punto da risultare costruttore egli stesso di quell'edificio.

Sarebbe dunque un peccato imperdonabile incrinare la centralità del rinvio pregiudiziale con atteggiamenti non improntati a fiducia da parte del giudice nazionale. Spetterà però ai protagonisti trovare il modo per proteggerne lo spirito ed il senso di unità europea che esso reca.

La vivacità mostrata dai giudici nazionali – non solo da quelli italiani – nel fare ripetuto ricorso a tale strumento nella tormentata vicenda migratoria è, del resto,

⁴⁸ L.S. ROSSI, "Un dialogo da giudice a giudice", cit., 558: I giudici degli Stati membri, operando "in utroque iure", rivestono in tale dialogo un'importanza cruciale, condividendo con la Corte di giustizia, attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale, la funzione giurisdizionale nell'ordinamento dell'Unione.

⁴⁹ Cfr. la Dichiarazione n.17, annessa al Trattato sull'Unione europea, pur priva di efficacia vincolante: "La conferenza ricorda che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, i trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza. Inoltre, la conferenza ha deciso di allegare al presente atto finale il parere del Servizio giuridico del Consiglio sul primato, riportato nel documento 11197/07".

⁵⁰ Aspetto, quello indicato nel testo, sul quale pure si sofferma [Cons.Stato A.P., 22 marzo 2024 n.4](#) – sui cui v., di recente, in senso critico M. MAGRI, *La strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o "per intercettazione" di questioni già devolute alla Corte*, in *Riv. cont. eur.*, 29 ottobre 2024 -.

testimonianza tangibile di quanto sia necessario continuamente confrontarsi sulle linee evolutive del sistema e sui suoi possibili seguiti in un clima costruttivo di “rispetto” e cooperazione.