



## IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E IL SISTEMA GIURISDIZIONALE. LA CORTE DI GIUSTIZIA E IL GIUDICE NAZIONALE\*.

*Bruno Nascimbene, Patrizia De Pasquale*

SOMMARIO: 1. La specialità del diritto dell'Unione. – 2. Il “nuovo” sistema. I principi, lo *status* degli individui, il primato. – 3. Il giudice: la Corte di giustizia, il suo ruolo. – 4. Il ruolo del giudice nazionale. – 5. L'autonomia processuale degli Stati membri. La rilevanza dei principi di equivalenza e di effettività - 6. Il ruolo del giudice nazionale nell'applicazione del diritto dell'Unione europea. L'applicabilità diretta. – 7. Il giudice nazionale e il diritto UE non direttamente applicabile. L'interpretazione conforme. – 8. La cooperazione tra giudice nazionale e giudice dell'Unione. Vecchi problemi e nuove prospettive. – 9. Giudice nazionale, dialogo fra Corti e Protocollo n. 16 alla CEDU.

### 1. La specialità del diritto dell'Unione

La specialità del diritto dell'Unione e dell'organizzazione nata dai Trattati istitutivi, costruita nel corso del tempo attraverso le modifiche ai Trattati e grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia, è un elemento che deve essere sempre tenuto presente quando si esaminano i vari profili del “sistema” del diritto dell'Unione. L'origine è internazionale, di tale natura essendo gli atti posti a suo fondamento, lo sviluppo è “comunitario”, quale specie di quell’ “internazionale” che ha conferito al sistema una autonomia: non solo all'esterno del sistema, ma all'interno, precisamente nei rapporti con gli Stati, parti contraenti di quei Trattati e membri dell'organizzazione dagli stessi creata.

---

\* Viene pubblicato, nel testo integrale, il contributo di Bruno Nascimbene (paragrafi 1-4, 9) e Patrizia De Pasquale (paragrafi 5-8) al volume I dell'opera promossa dalla Scuola Superiore della Magistratura “Il diritto europeo e il giudice nazionale” (si veda la segnalazione pubblicata in questa *rivista*). Il volume I è dedicato, specificamente, al diritto dell'Unione europea e al ruolo del giudice nazionale. Il contributo è qui pubblicato in versione integrale (nel predetto volume I è stata pubblicata, per esigenze editoriali, una versione ridotta).

È la Corte di giustizia a definire, e cristallizzare nel tempo (ma lasciando sempre spazio a una evoluzione e possibile progressione), tali caratteristiche, pronunciando sentenze fondamentali, ricordate come “storiche”.

Il Trattato (istitutivo, allora, della CEE) afferma la Corte che “va al di là di un accordo che si limitasse a creare degli obblighi reciproci fra gli Stati contraenti”, come emerge dal preambolo del Trattato, dai poteri riconosciuti ai cittadini degli Stati, dalla funzione attribuita alla Corte di giustizia (*ex art. 177, oggi 267 TFUE*) “il cui scopo è di garantire l’uniforme interpretazione del Trattato da parte dei giudici nazionali”. La novità è, soprattutto, nel fatto che “gli Stati hanno riconosciuto al diritto comunitario un’ autorità tale da poter essere fatto valere dai loro cittadini davanti a detti giudici” e che “la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini”. Ai singoli sono, invero, imposti obblighi, ma sono attribuiti anche “diritti soggettivi”<sup>1</sup>.

Affrontando il tema degli obblighi e dei diritti, dei rapporti fra gli Stati, fra questi e le istituzioni, la Corte ha voluto sottolineare che la Comunità europea, poi Unione, “è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato. In particolare, con gli artt. 173 [poi 263] e 184 [poi 277], da un lato, e con l’art. 177 [poi 267], dall’altro, il trattato ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di giustizia il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni. Le persone fisiche e le persone giuridiche sono in tal modo tutelate contro l’applicazione, nei loro confronti, di atti di portata generale che esse non possono impugnare direttamente davanti alla Corte a causa dei particolari presupposti di ricevibilità specificati nell’art. 173 [poi 263], secondo comma, del trattato”<sup>2</sup>. È proprio in queste affermazioni che vengono delineati i tratti essenziali del “nuovo” sistema, del riconoscimento di diritti e *status* agli individui, della tutela giurisdizionale, del ruolo della Corte di giustizia.

## **2. Il “nuovo” sistema. I principi, lo *status* degli individui, il primato.**

Nel sistema, dotato di un giudice proprio, autonomo, gli individui assumono, dunque, quella soggettività che li rende non solo destinatari delle norme, ma titolari di diritti: soggetti, insomma, di diritto “comunitario” (prima) e “dell’Unione” (poi), legittimati a far valere le loro pretese nei confronti non solo delle istituzioni create dai

---

<sup>1</sup> Cfr. CGUE 5.2.1963, C-26/62, *Van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, pag. 23 ; cfr. anche 15.7.1964, 6/64, *Costa c. Enel*, EU:C:1964:66, pag. 1144; 21.12.2021, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.*, EU:C:2021:1034, punto 245 ; 22.2.2022, C-430/21, *RS*, EU:C:2022:99, punto 47,48

<sup>2</sup> Cfr. CGUE 23.4.1986, 294/83, *Les Verts*, EU :C :1986 :166, punto 23.

trattati, ma degli Stati membri, sia dello Stato di cui sono cittadini, sia degli altri Stati membri che appartengono a quella comunità di diritto.

Le pretese hanno origine in una fonte autonoma seppur coordinata con le norme internazionali (generali, pattizie) e con le norme interne, proprie di quegli ordinamenti nazionali che hanno accettato, sottoscrivendo e ratificando i trattati, gli obblighi che da questi discendono: il rispetto dei valori fondamentali, lo Stato di diritto (art. 2 TUE), la leale cooperazione (art. 4, par. 3 TUE, “l’Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai trattati”), il primato<sup>3</sup>. Pur non essendo formalmente scritto nei trattati, il primato è di origine “pretoria” ovvero è il risultato della giurisprudenza creativa della Corte e comunque è affermato in una Dichiarazione (n. 17) allegata all’atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona (del 13.12.2007). Vi si afferma, precisamente, 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”, ricordando, e anzi facendo proprie le affermazioni (contenute in un parere del servizio giuridico del Consiglio) che richiamano la giurisprudenza consolidata della Corte, in particolare un’altra “storica” sentenza, quale *Costa c. Enel*, per concludere che, anche in assenza di una menzione espressa del primato, questo è “un principio fondamentale”<sup>4</sup>.

### **3. Il giudice: la Corte di giustizia, il suo ruolo.**

La giurisprudenza della Corte ha svolto, e continua a svolgere un ruolo fondamentale, centrale nel sistema così creato. Afferma l’art. 19, par. 1 che essa “Assicura il rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione dei trattati”. Assicura dunque la tutela giurisdizionale, Corte e giudici nazionali cooperando: è obbligo degli Stati membri (*ex art. 19, par. 1, 2° comma TUE*) “stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione”. Il giudice nazionale (ovvero giudice comune) è anch’esso giudice dell’Unione quando applica il diritto UE, assumendo gli obblighi che sono propri degli Stati membri cui appartengono. Garantisce anche il rispetto della Carta dei diritti fondamentali (che ai sensi dell’art. 6, par. 1 TUE “ha lo stesso

---

<sup>3</sup> Oltre al preambolo del TUE, cfr. l’art. 2, ove si afferma fra l’altro che “L’Unione si fonda sui valori [...] dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani”, valori che “sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla giustizia, dalla solidarietà, dalla parità tra uomini e donne”.

<sup>4</sup> Cfr. *Costa c. Enel* cit., ove si afferma, quanto al principio, che “scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa comunità”. Per un richiamo a tale dichiarazione, e quindi al primato, cfr. la sentenza *RS* cit., punto 49 che ricorda nello stesso senso *Euro Box Promotion e a. cit.*, punti 248, 250.

valore giuridico dei trattati”), dell’art. 47 in particolare che riconosce il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale.

Precisa la Corte che il principio costituisce “un principio generale di diritto dell’Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e che è attualmente affermato all’articolo 47 della Carta” e che “spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti che garantisca un controllo giurisdizionale effettivo in detti settori”<sup>5</sup>.

Si tratta di affermazioni che riguardano non solo i rapporti fra giudici, ma lo Stato di diritto inteso quale valore fondamentale: l’art. 19 TUE “concretizza il valore dello Stato di diritto affermato dall’art. 2 TUE”, affidando “ai giudici nazionali e alla Corte il compito di garantire la piena applicazione del diritto dell’Unione in tutti gli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza di detto diritto”<sup>6</sup>.

L’art. 19 assume rilievo, come si dirà anche oltre, sotto un duplice profilo: il primo riguarda l’affermazione del primato; il secondo riguarda l’istituto del rinvio pregiudiziale.

Compito della Corte, nell’esercizio delle proprie competenze, è precisare la portata del principio del primato, facendo sì che “la portata” di tale principio non dipenda dall’interpretazione, data da un giudice nazionale, di norme del diritto UE, che non corrisponda a quella della Corte.

#### **4. Il ruolo del giudice nazionale.**

Se quello prima ricordato è il compito della Corte, il giudice nazionale che deve applicare le norme di diritto UE, deve farlo conformandosi a tale diritto, e quindi procedendo a una interpretazione conforme. Il giudice garantisce, in tal modo, la piena efficacia del diritto UE nella controversia nazionale, e disapplica, se occorre, qualsiasi disposizione nazionale contraria a una norma dotata di efficacia diretta. Proceede in tal senso anche di propria iniziativa, e non deve chiedere, né attendere la previa rimozione, per via legislativa o con procedimento amministrativo, della norma o della prassi nazionale contrastante. È proprio nel contesto dell’art. 19 che “deve essere considerato indispensabile per garantire la piena applicazione del diritto dell’Unione in tutti gli Stati membri”, e che venga rispettato l’obbligo di “applicare

---

<sup>5</sup> Cfr. GCUE 5.11.2019, C-192/18, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2019:924, punti 100, 99 ove vengono ricordate le sentenze 27.2.2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117, punti 35, 34; 24.6.2019, C-619/18 *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, EU:C:2019:531, punti 49, 48.

<sup>6</sup> Cfr. CGUE *Commissione c. Polonia* cit., punto 98; *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)* cit., punto 47; *RS* cit., punto 39.

integralmente qualsiasi disposizione del diritto dell'Unione dotata di efficacia diretta<sup>7</sup>.

Quanto al profilo riguardante l'istituto del rinvio pregiudiziale, la definizione corrente è quella di architrave, pilastro o pietra miliare del sistema giuridico dell'Unione, la cui rilevanza nel sistema appare fin dalle sentenze "storiche" di cui si è fatto cenno<sup>8</sup>.

Corte e giudici nazionali, si è detto, garantiscono la piena applicazione e la tutela giurisdizionale effettiva a favore dei singoli (definiti anche "amministrati")<sup>9</sup>.

Il rinvio è definito "la chiave di volta" del sistema giurisdizionale dell'Unione: "instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri". Esso "mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione [...] permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai trattati"<sup>10</sup>.

Al giudice nazionale è riconosciuta la più ampia facoltà di adire la Corte, scegliendo il momento in cui la questione pregiudiziale, di interpretazione o validità di una norma di diritto UE, va posta al fine di decidere la controversia di cui è investito. Anche al termine di un procedimento incidentale di controllo di costituzionalità. Pur nel rispetto delle norme e principi, di carattere costituzionale, propri di ogni Stato membro, non è consentito compromettere o far venir meno l'effetto utile del rinvio pregiudiziale, limitare la facoltà di rinvio all'esito di un procedimento di costituzionalità, qualora il giudice nazionale dovesse attendere l'esito di tale procedimento, a maggior ragione se era già nella condizione di fornire un'interpretazione conforme al diritto UE o della giurisprudenza della Corte<sup>11</sup>.

## **5. L'autonomia processuale degli Stati membri. La rilevanza dei principi di equivalenza e di effettività.**

Il meccanismo di tutela giurisdizionale realizzato per gestire il rapporto tra gli ordinamenti degli Stati membri e quello dell'Unione, nonché tra le norme degli stessi, che hanno natura ed origine diverse, non ha precedenti in altre esperienze giuridiche. Infatti, il sistema predisposto ha, come si è detto, caratteristiche proprie sia sotto il

---

<sup>7</sup> Cfr. le sentenze *RS cit.*, punti 52-54, e precedentemente 9.3.1978, 106/77, *Simmenthal*, EU:C:1978:49, punto 24; 24.6.2019, C-573/17, *Poplanski*, EU:C:2019:530, punti 61, 62 ove si ricordano le sentenze *Euro Box Promotion e a. cit.*, punti 252, 254.

<sup>8</sup> Cfr. *Van Gend & Loos cit.*, pag. 23.

<sup>9</sup> Cfr. parere 1/09 dell'8.3.2011, EU:C:2011:123, punto 68; parere 2/13 del 18.12.2014, EU:C:2014:2454, punto 175.

<sup>10</sup> Cfr. *Van Gend & Loos cit.*, *loc. cit.*; parere 2/13 cit., punto 176; 24.10.2018, C-234/17, *XC, YB, ZA*, eu:c:2018:853, punto 41.

<sup>11</sup> Cfr. in questi termini CGUE 20.12.2017, C-322/16, *Global Starnet*, EU:C:2017:985, punto 23, *ivi* riferimenti; sull'autonomia del giudice, ma sull'obbligo *ex art. 267*, 3° comma, 9.9.2015, C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito e a.*, EU:C:2015:565, punto 37.

profilo funzionale per la sua complessa articolazione, sia sotto il profilo degli effetti che il suo funzionamento produce sulla posizione giuridica soggettiva dei destinatari, ovvero le istituzioni dell'Unione, gli Stati membri e, soprattutto, i singoli, persone fisiche o giuridiche. Ancor di più, tale sistema rappresenta l'elemento fondamentale dell'"Unione di diritto", volta ad assicurare che "né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato"<sup>12</sup>. Anzi il sofisticato strumento di ingegneria giuridica ha il compito (non facile) di perseguirne l'efficacia<sup>13</sup>.

Alla realizzazione di questo risultato hanno contribuito tanto il giudice dell'Unione quanto i giudici nazionali, ancorché con modi e tempi differenti. Quanto al primo, non vi è dubbio alcuno che, grazie ad una costante e proficua attività ermeneutica, abbia utilizzato tutte le potenzialità dei Trattati per garantire un'adeguata tutela delle posizioni giuridiche sulle quali incide il diritto dell'Unione o che sono da esso create, spingendosi ad indicare i mezzi di tutela necessari allorquando l'ordinamento nazionale non li contemplava<sup>14</sup>. Invero, la Corte di giustizia, anche in cooperazione con il giudice nazionale, da un lato, ha puntualizzato i diritti e gli obblighi facenti capo agli Stati membri, alle istituzioni dell'Unione e ai singoli; dall'altro, ha perfezionato i meccanismi posti a tutela di quei diritti, affinché i singoli possano godere di una tutela giurisdizionale piena ed effettiva<sup>15</sup>.

Dal canto loro, i giudici nazionali hanno accompagnato il processo di integrazione europea sin dall'origine e, insieme al giudice dell'Unione, sono stati chiamati a definirne i connotati essenziali e peculiari, contribuendo notevolmente al suo consolidamento ed al suo sviluppo.

L'esame di tale tematica, ampiamente e sapientemente svolta nei contributi che seguono in questa prima parte dedicata all'applicazione del diritto dell'Unione, non può prescindere dal ricordare (sia pure in estrema sintesi) che la disciplina degli

---

<sup>12</sup> CGUE 25 maggio 2018, C-216/18, *LM*, punto 49; ma v. già, sotto la dizione "Comunità di diritto", la sentenza *Les Verts* cit., punto 23.

<sup>13</sup> Al riguardo, è significativo che il Trattato di Lisbona abbia introdotto espressamente il principio della tutela giurisdizionale effettiva, ribadendo l'obbligo degli Stati membri di stabilire i rimedi necessari per assicurarne l'osservanza (art. 19, par. 1, comma 2, TUE già ricordato). In dottrina, G. TESAURO, *Art. 19*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, 195 ss.; A. M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015.

<sup>14</sup> La Corte è l'istituzione "che fa vivere le norme, anima quel documento cartaceo che è il Trattato, ne asseconda le ampie possibilità, cogliendo l'occasione di un'applicazione al singolo caso concreto": G. TESAURO, *Riflessioni sull'esperienza di un avvocato generale presso la Corte di giustizia*, in *Dir. Un. eur.*, n. 1, 1998, 1.

<sup>15</sup> Sullo *status* dei singoli nel sistema dell'Unione cfr. quanto si è detto prima, par. 1. In merito al ruolo della Corte nell'ordinamento dell'Unione, P. MENGOZZI, *La rule of law e il diritto comunitario di formazione giurisprudenziale*, in *JUS – Rivista di scienze giuridiche*, vol. XLI, n. 3, 1994, 279 ss.; G. TESAURO, *Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, in AA. VV., *La Costituzione europea, Atti del XIV Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Padova, 2000, 297 ss.; A. TIZZANO, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità Europee*, in *Riv. dir. eur.*, n. 2, 1981, 139 ss. e, più di recente, *Il nuovo ruolo delle corti supreme nell'ordine politico e istituzionale: la Corte di giustizia dell'UE*, in *Dir. Un. eur.*, n. 4, 2012, 811 ss.

strumenti processuali, in mancanza di armonizzazione, ricade nelle competenze riservate degli Stati membri, che godono di ampia autonomia nel definire i rimedi e i regimi che governano i procedimenti giudiziari applicabili per la tutela giurisdizionale dei diritti derivanti da norme dell'Unione aventi efficacia diretta<sup>16</sup>. Ma, come le altre competenze esclusive degli Stati membri, anche quella in materia procedurale è vincolata all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione. Difatti, nella sua copiosa giurisprudenza, la Corte ha affermato e ribadito più volte che “*se è pur vero che il diritto dell'Unione non arreca pregiudizio all[e] competenz[e] degli Stati membri [...], resta il fatto tuttavia che nell'esercizio di tali competenze gli Stati membri devono rispettare il diritto dell'Unione*”<sup>17</sup>. Di tal guisa, la discrezionalità degli Stati in tali settori deve essere bilanciata con la necessità di assicurare l'effettività del diritto dell'Unione. Così, da un lato, l'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro è chiamato a designare il giudice competente ed a stabilire le modalità procedurali delle azioni giudiziali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme dell'Unione<sup>18</sup>. D'altro lato, l'autonomia processuale (o procedurale) degli Stati membri è temperata dal principio di equivalenza, nonché dal principio di effettività, di cui all'art. 19 del Trattato UE<sup>19</sup>, incluso il rispetto dell'art. 47 della Carta sul diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale<sup>20</sup>. L'osservanza di tali principi va valutata perfino con riferimento alle situazioni “puramente interne”, in quanto, in presenza di un interesse certo dell'Unione, gli Stati sono obbligati a garantire l'esercizio dei diritti che i singoli vantano in forza del diritto dell'Unione, in modo da non pregiudicare l'effetto utile di tale diritto<sup>21</sup>.

<sup>16</sup>Cfr. sul tema il contributo *infra* di C. IANNONE.

<sup>17</sup> CGUE, 13 aprile 2010, C-73/08, *Bressol e a.*, punto 28; 5 giugno 2018, C-673/16, *Relu Adrian Coman*, punti 37 e 38; 26 giugno 2018, C-451/16, *MB* (Cambiamento di sesso e pensione di fine lavoro), punto 29. Ancor prima, v. 6 novembre 1984, 182/83, *Fearon*, punto 7; 1° giugno 1999, C-302/97, *Konle*, punto 38; 15 maggio 2003, C-300/01, *Doris Salzmann*, punto 39. In dottrina, sia consentito rinviare a P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, n. 2, 2019, V ss.

<sup>18</sup> Si veda C. Stato, sez. IV, 9 luglio 2020, n. 4403, dove è stato affermato che “[a]nche l'applicazione del diritto europeo [...] deve sottostare alle regole del processo amministrativo” (par. 6 – punto a.3), su cui C. PERARO, *L'autonomia procedurale degli Stati membri alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, in *I Post di AISDUE*, Focus “Carta dei diritti fondamentali”, n. 3, 2020, 31 ss.

<sup>19</sup> CGUE, 16 dicembre 1976, 33/76, *Reve-Zentralfinanz*, punto 5; 9 luglio 1985, 179/84, *Bozzetti*, punto 17; 14 dicembre 1995, C-312/93, *Peterbroeck*, punto 12; 11 settembre 2003, C-453/99, *Courage e Crehan*, punto 29; 30 settembre 2003, C-224/01, *Köbler*, punto 46; 13 marzo 2007, C-432/05, *Unibet*, punto 39; 7 giugno 2007, da C-222/05 a C-225/05, *Van der Weerd e a.*, punto 28; 2 marzo 2021, C-746/18, *Prokuratuur* (Conditions d'accès aux données relatives aux communications électroniques), punto 42; 18 marzo 2021, C-895/19, *A.* (Exercice du droit à déduction), punto 51; 20 maggio 2021, C-120/19, *X* (Véhicules-citernes GPL), punto 69. Nella letteratura, K. LENAERTS, *The Decentralised Enforcement of EU Law: The Principles of Equivalence and Effectiveness*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, Napoli, 2014, 1057 ss.

<sup>20</sup> CGUE, 22 dicembre 2010, C-279/09, *DEB*, punti 29-33; 16 maggio 2017, C-682/15, *Berlioz Investment Fund*, punto 44; 26 luglio 2017, C-348/16, *Sacko*, punto 31; 27 settembre 2017, C-73/16, *Puškár*, punto 59. Sulla rilevanza degli artt. 19 TUE e 47 Carta, si vedano i rilievi nei par. 1, 2.

<sup>21</sup> M. E. BARTOLONI, *Ambito d'applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, 2018, 20 ss. A. ARENA, *Le “situazioni puramente interne” nel diritto dell'Unione*

Più precisamente, in osservanza a tali principi, i giudici degli Stati membri sono tenuti, in primo luogo, a stabilire se sussiste un'analogia tra i diritti di matrice europea che rilevano in una determinata fattispecie e quelli previsti da norme nazionali<sup>22</sup> e, se così fosse, assicurarsi che il livello di protezione sia il medesimo (principio di equivalenza). Difatti, il principio in questione presuppone che la norma nazionale controversa si applichi indifferentemente ai ricorsi fondati sulla violazione del diritto dell'Unione e a quelli fondati sull'inosservanza del diritto interno aventi oggetto e causa analoghi. Tale principio non obbliga, però, uno Stato membro ad estendere il suo regime nazionale più favorevole a tutte le azioni proposte in un determinato settore del diritto. Ma spetta al giudice nazionale verificare se esso sia stato rispettato ed *“accertare se le modalità procedurali volte a garantire, nel diritto interno, la tutela dei diritti derivanti ai singoli dal diritto dell'Unione siano conformi a detto principio ed esaminare tanto l'oggetto quanto gli elementi essenziali dei pretesi analoghi ricorsi di natura interna. A tal titolo, il giudice nazionale deve verificare l'analogia dei ricorsi di cui trattasi sotto il profilo del loro oggetto, della loro causa e dei loro elementi essenziali”*<sup>23</sup>. Una conferma, sotto questo profilo, nonché per i motivi di cui si dirà poco oltre, del ruolo del giudice nazionale.

Inoltre, i giudici nazionali sono inoltre chiamati a verificare che le regole processuali nazionali non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)<sup>24</sup>. E, sulla base di tale principio, non devono dare applicazione alle norme processuali che ostacolano l'attuazione del diritto dell'Unione.

In sostanza, il giudice comune deve, in *“ciascun caso in cui si pone la questione se una norma processuale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto comunitario”*, tener conto *“del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità dello stesso, dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali. Sotto tale profilo [deve] considerare, se necessario, i principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento”*<sup>25</sup>. Vale a dire che l'analisi deve spingersi oltre il dettato della norma specifica che potrebbe impedire la corretta applicazione del diritto dell'Unione alla fattispecie, ed abbracciare i principi strutturali a cui essa è collegata, in modo da valutarne la legittimità alla luce di essi.

---

europa, Napoli, 2019.

<sup>22</sup> CGUE, 26 gennaio 2010, C-118/08, *Transportes Urbanos y Servicios Generales c. Administración del Estado*, punto 33 ss. V. anche 16 maggio 2000, C-78/98, *Preston e a.*, punto 49 ss.; 15 aprile 2010, causa C-542/08, *Barth*, punto 19 ss.

<sup>23</sup> CGUE, 29 ottobre 2009, C-63/08, *Pontin*, punto 45.

<sup>24</sup> Di recente, CGUE, 5 marzo 2020, C-679/18, *OPR-Finance*, punto 32; 27 febbraio 2020, C-773/18, *Land Sachsen-Anhalt*, punto 61; 12 febbraio 2020, C-704/18, *Kolev*, punto 49. V. anche 11 aprile 2019, C-254/18, *Syndicat des cadres de la sécurité intérieure*, punto 46; 21 dicembre 2016, C-327/15, *TDC*, punto 90; 20 ottobre 2016, C-429/15, *Danqua*, punto 29; 7 gennaio 2004, C-201/02, *Wells*, punto 67; punto 12; 9 novembre 1983, 199/82, *Amministrazione dello Stato/SpA San Giorgio*, punto 12.

<sup>25</sup> CGUE, 14 dicembre 1995, C-312/93, *Peterbroeck*, punto 14.



La Corte di giustizia è intervenuta spesso per introdurre un rimedio procedurale in considerazione del diritto da tutelare, senza però che la regola interna fosse disattesa tutte le volte che la natura del diritto lo imponeva.

In particolare, essa ha dichiarato che la fissazione di termini di decadenza costituisce un'applicazione fondamentale del principio della certezza del diritto; o meglio che stabilire termini ragionevoli a pena di decadenza è compatibile con il diritto dell'Unione<sup>26</sup>. Inoltre, ha precisato che il diritto a un ricorso effettivo deve valere sia sul piano della designazione dei giudici competenti a conoscere delle azioni fondate sul diritto dell'Unione, sia per quanto riguarda le modalità procedurali relative a siffatte azioni e, di conseguenza, il giudice nazionale è tenuto, in siffatto contesto, a valutare se la disposizione processuale nazionale garantisca il diritto in questione e procedere all'esame, tenendo conto della posizione della disposizione nel complesso del procedimento, del suo svolgimento e delle sue peculiarità dinanzi ai vari organi nazionali<sup>27</sup>.

Non meno rilevante è l'applicazione dei principi di equivalenza e di effettività alle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità dello Stato di riparare le conseguenze del danno provocato<sup>28</sup>. Al riguardo, il giudice dell'Unione ha osservato che *“le condizioni, in particolare relative ai termini, stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna (principio dell'equivalenza) e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (principio di effettività)”*<sup>29</sup>, ed altresì che il risarcimento dei danni cagionati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione deve essere adeguato al danno subito, così tutelando effettivamente i loro diritti<sup>30</sup>, e che la disciplina nazionale non escluda dal danno risarcibile il lucro cessante subito dai singoli<sup>31</sup>.

## **6. Il ruolo del giudice nazionale nell'applicazione del diritto dell'Unione europea. L'applicabilità diretta.**

La funzione del giudice comune è stata (e continua ad essere) molto importante per salvaguardare l'osservanza del diritto dell'Unione ed il suo primato; funzione che si traduce in poteri diversi a seconda che tale diritto sia o meno dotato di effetto diretto.

---

<sup>26</sup> CGUE, 18 ottobre 2012, C-603/10, *Pelati*, punto 30.

<sup>27</sup> CGUE, 18 marzo 2010, da C-317/08 a C-320/08, *Alassini e a.*, spec. punto 49.

<sup>28</sup> Cfr. sul tema il contributo *infra* di F. FERRARO. Dello stesso autore, si v. già *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione*, Milano, 2012.

<sup>29</sup> CGUE, 10 luglio 1997, C-261/95, *Palmisani*, punto 27.

<sup>30</sup> CGUE, 25 novembre 2010, C-429/09, *Fuß*, punti 92.

<sup>31</sup> CGUE, 17 aprile 2007, C-470/03, *AGM-COS.MET*, punto 94.

Infatti (sia pure in modo sommario)<sup>32</sup> va notato che, per quanto riguarda le norme provviste di effetto diretto o altrimenti denominate (*self-executing*), molto diffuse nell'ordinamento dell'Unione europea, esse hanno rilevanti conseguenze sui poteri del giudice comune di risolvere il contrasto eventuale con una norma nazionale, soprattutto se non sia possibile procedere in via interpretativa<sup>33</sup>.

Infatti, si ricorda che, secondo costante giurisprudenza, qualora una norma dell'Unione sia dotata di efficacia diretta, la norma interna con essa contrastante non può essere applicata; o, se si preferisce un'espressione meno rigorosa, ma più familiare, deve essere *disapplicata*, sì che il rapporto resta in questo caso disciplinato, per quanto di ragione, dalla sola norma dell'Unione<sup>34</sup>. Il giudice nazionale ha, dunque, l'obbligo di applicare integralmente il diritto dell'Unione e di dare al singolo la tutela che quel diritto gli attribuisce, disapplicando di conseguenza la norma interna confliggente, sia anteriore sia successiva a quella dell'Unione<sup>35</sup>.

Purtuttavia, di recente, la Corte di giustizia ha aperto alla possibilità di sospendere, sia pure eccezionalmente e soltanto in presenza di alcune condizioni dalla stessa indicate, la *primauté* del diritto dell'Unione<sup>36</sup>. Nello specifico, le ipotesi contemplate fanno riferimento a talune operazioni di bilanciamento di principi, quali la certezza dei traffici giuridici, la protezione dell'ambiente e la sicurezza dell'approvvigionamento elettrico. La rigida previsione di limiti a tale deroga, dettati dalla stessa Corte, trova la sua ragion d'essere nel rischio che l'abuso di essa possa "invertire la regola con l'eccezione, modificando l'attuale sistema di rapporti tra ordinamenti e mettendo così in serio pericolo la supremazia del diritto dell'Unione sul diritto interno, che rappresenta uno dei cardini fondamentali del processo di integrazione"<sup>37</sup>.

Ciò premesso, va osservato, più in dettaglio che, nell'ipotesi in cui una norma dell'Unione sia dotata di effetto diretto<sup>38</sup>, il singolo potrà far valere direttamente dinanzi al giudice nazionale la posizione giuridica soggettiva vantata in forza della

---

<sup>32</sup> Cfr. il contributo *infra* di I. ANRÒ, J. ALBERTI.

<sup>33</sup> Su questi profili, in particolare sul potere-dovere del giudice di procedere in via interpretativa, cfr. i precedenti rilievi e riferimenti, parr. 1 e 2.

<sup>34</sup> CGUE, 9 marzo 1978, 106/77, *Simmenthal*.

<sup>35</sup> D'altronde, è pure ben noto che il principio del primato del diritto dell'Unione impone non solo al giudice, ma a tutte le articolazioni dello Stato, in particolare le amministrazioni, di dare pieno effetto alla norma dell'Unione: con riguardo alla p.a., ad es., v. CGUE, 22 giugno 1989, 103/88, *Fratelli Costanzo*, punto 32. Sul primato cfr. quanto si è detto nel par. 1.

<sup>36</sup> Ad es., v. CGUE, 29 luglio 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL c. Conseil des ministres*. In dottrina, A. CIRCOLO, "La disapplicazione del primato": le eccezioni della Corte di giustizia all'efficacia prevalente del diritto dell'Unione sul diritto interno. Note a margine della pronuncia *Inter-Environnement Wallonie II*, in *Osservatorio europeo DUE*, 2019.

<sup>37</sup> G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. I, III ed., Napoli, 2021, 248.

<sup>38</sup> Come noto, si tratta dell'idoneità della norma dell'Unione a creare diritti ed obblighi direttamente ed utilmente in capo ai singoli (persone fisiche o giuridiche), senza che lo Stato debba porre in essere una qualche procedura formale per riversare sui singoli gli obblighi o i diritti prefigurati da norme "esterne" al sistema giuridico nazionale.

stessa; mentre, l'amministrazione dovrà assicurarsi che il singolo adempia agli obblighi sanciti dalla norma dell'Unione e/o goda direttamente e immediatamente dei diritti che quella norma gli attribuisce<sup>39</sup>.

Quantunque non siano mancati tentativi volti a distinguere la nozione di effetto diretto da quella di applicabilità diretta<sup>40</sup>, la giurisprudenza utilizza l'uno o l'altra senza differenza alcuna. Di talché, il giudice interno è obbligato a dare applicazione alla norma a prescindere dalla specifica qualificazione.

È sufficiente qui rammentare che di effetto diretto sono provviste tutte le disposizioni dell'Unione che siano chiare e precise e la cui applicazione non richieda l'emanazione di ulteriori atti dell'Unione o nazionali, di esecuzione o comunque integrativi<sup>41</sup>. Neppure occorre che la norma sia formalmente destinata ai singoli, perché in capo ad essi ricadano diritti ed obblighi; difatti, non di rado, sono provviste di effetto diretto norme indirizzate agli Stati membri, imponendo loro un obbligo di fare o di non fare, ma la cui osservanza si collega comunque ad un diritto del singolo.

Più in particolare, di effetto diretto sono dotate numerose norme dei Trattati, chiare, precise e suscettibili di applicazione immediata, ma altresì i regolamenti che disciplinano direttamente una fattispecie, senza che sia necessario alcun provvedimento ulteriore, salvo eccezioni espressamente prefigurate e facilmente identificabili; ed ancora le decisioni, sia quelle rivolte ai singoli, sia all'occorrenza quelle rivolte ad uno Stato membro, in quanto non è da escludere che l'obbligo imposto da una decisione ad uno Stato membro, quando quest'ultimo non vi abbia correttamente adempiuto, determini in capo ai singoli una situazione giuridica soggettiva che può vantare dinanzi al giudice nazionale.

Più problematica la questione dell'effetto diretto di una direttiva, cui la giurisprudenza ha pure attribuito tale qualità. Infatti, se (come è noto) la direttiva si rivolge ad uno o più Stati membri, imponendo loro un risultato da realizzare nelle forme che sceglieranno, nella prassi non mancano direttive che contengono disposizioni con le caratteristiche tipiche delle norme provviste di effetto diretto. Si tratta peraltro di ipotesi che non vanno confuse con quella delle direttive cc.dd. dettagliate o particolareggiate, che di fatto impongono uno specifico comportamento per realizzare taluni obiettivi. Per meglio dire, anche le disposizioni di una direttiva sono provviste di effetto diretto quando hanno un contenuto precettivo sufficientemente chiaro e preciso, tale da non essere condizionato – se non formalmente ed a fini di certezza – all'emanazione di atti ulteriori<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> V. la già citata sentenza *Fratelli Costanzo*, cit.

<sup>40</sup> L'effetto diretto rappresenterebbe l'idoneità della norma dell'Unione a creare, in capo ai singoli, diritti invocabili direttamente dinanzi al giudice nazionale; mentre l'applicabilità diretta costituirebbe una qualità dell'atto, in particolare del regolamento, le cui norme non richiedono, per produrre effetti, alcun provvedimento interno ulteriore (G. TESAURO, *Manuale*, cit., p. 249).

<sup>41</sup> Per considerazioni più ampie, D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali*, Milano, 2018.

<sup>42</sup> CGUE, 30 aprile 1996, C-194/94, *CLA Security Int.*, punto 42; 2 dicembre 1997, C-188/95, *Fantask*, punto 54; 17 febbraio 2002, C-453/02 e 462/02, *Linneweber et Akritidis*. V. anche, 23 febbraio 1994, C-

Le difficoltà, dirette a coinvolgere il giudice nazionale, nascono in casi di patologia del recepimento, ovvero qualora l'attuazione non sia data nel termine stabilito, oppure non sia corretta o sia intempestiva. Il giudice comune, alla luce del criterio che vuole la sostanza prevalere sulla forma, sarà allora chiamato ad esaminare “*se la natura, lo spirito e la lettera della disposizione di cui trattasi consentano di riconoscerle efficacia immediata nei rapporti fra gli Stati membri e i singoli*”<sup>43</sup>. L'efficacia diretta di una direttiva è ammessa, dunque, soltanto se dalla stessa derivi un diritto riconosciuto al singolo, azionabile nei confronti dello Stato inadempiente.

A bene vedere, l'effetto diretto costituisce una “sanzione” per lo Stato che non ha dato corretta e tempestiva attuazione alle direttive<sup>44</sup>. Ciò significa che il giudice nazionale, sostituendosi in parte al legislatore, ha il compito di garantire la protezione dei diritti individuali qualora questi siano violati a causa del mancato o errato intervento dello Stato, e assicurare così che lo scopo dell'atto sia perseguito.

Chiaramente, il singolo potrà far valere le disposizioni di una direttiva provviste di effetto diretto soltanto nei confronti dello Stato e non anche di altri individui (effetto diretto verticale); infatti, la giurisprudenza ha esclusa la possibilità per il singolo di richiedere il rispetto della norma anche da parte di soggetti privati, siano essi persone fisiche o giuridiche (effetto diretto orizzontale)<sup>45</sup>. Purtuttavia, nell'ipotesi in cui un singolo invochi, nell'ambito di un rapporto orizzontale, la non applicabilità di una norma nazionale adottata in violazione di procedure imposte da una direttiva, già trasposta nell'ordinamento interno, il giudice nazionale non potrà richiamare il limite dell'effetto diretto solo verticale, ma dovrà disapplicare la norma nazionale per vizio procedurale sostanziale<sup>46</sup>.

In ogni caso, un'azione giudiziale può essere proposta dopo la scadenza dei termini di prescrizione o di decadenza soltanto qualora lo Stato abbia reso impossibile al singolo la tutela dei suoi diritti discendenti da una norma di una direttiva (o, più in generale, da una norma dell'Unione).

In breve, dunque, il giudice può procedere alla disapplicazione della norma nazionale contrastante con una norma dell'Unione qualora quest'ultima abbia efficacia diretta nell'ordinamento interno, e quindi solo nei casi di alcune norme del Trattato istitutivo, dei regolamenti, delle direttive che non richiedono, ai fini

---

236/92, *Regione Lombardia*, punti 9 e 10. Numerose sono poi le pronunce di giudici italiani: fra le tante, C. Stato, sez. VI, 14 aprile 2008, n. 1596; Cass., 20 marzo 1996, n. 2369; 25 febbraio 2004, n. 3762; 9 agosto 2006, n. 17971.

<sup>43</sup> CGUE, 4 dicembre 1974, 41/74, *Van Duyn*, punto 12.

<sup>44</sup> G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Dir. Un. eur.*, n. 2, 2009, 208; *L'Unione europea come Comunità di diritto*, in *Lo Stato*, n. 5, 2015, 136.

<sup>45</sup> CGUE, 14 luglio 1994, C-91/92, *Faccini Dori*, punti 21-25; 7 marzo 1996, C-192/94, *Corte Inglés*, punto 15 e seguenti; 10 marzo 2005, C-235/03, *QDQ Media*, punto 16. Nella giurisprudenza italiana, Cass. 25 febbraio 2004, n. 3762; 16 ottobre 2006, n. 1023; 9 novembre 2006, n. 23937.

<sup>46</sup> CGUE, 26 settembre 2000, C-443/98, *Unilever/Central Food*, punti 50 e 51; sentenza *CLA Security Int.*, cit., punto 40 e seguenti.

dell'applicazione, alcun provvedimento ulteriore da parte degli Stati membri, e delle decisioni rivolte ai singoli o agli Stati membri.

## **7. Il giudice nazionale e il diritto UE non direttamente applicabile. L'interpretazione conforme.**

Altrettanto rilevante è il ruolo del giudice comune nell'ipotesi di applicazione del diritto dell'Unione non munito di efficacia diretta.

L'eventuale conflitto tra norme nazionali e norme dell'Unione non dotate di effetto diretto può essere risolto, *in primis*, attraverso l'interpretazione conforme<sup>47</sup> e soltanto qualora non sia possibile percorrere tale via, allora il giudice comune dovrà utilizzare gli altri strumenti a sua disposizione per assicurare l'applicazione del diritto dell'Unione<sup>48</sup>. Egli potrà cioè rivolgersi alla Corte costituzionale, domandando la verifica di compatibilità della norma nazionale con gli artt. 11 e 117 della Costituzione<sup>49</sup>, ma potrà sempre avvalersi dell'intervento pregiudiziale della Corte di giustizia, se dovesse avere dubbi sull'interpretazione della norma interna in maniera conforme alla direttiva, ovvero sulla necessità di procedere direttamente con la sua disapplicazione.

Partendo dal primo strumento, si evidenzia che la Corte di giustizia ha riconosciuto in capo ai giudici nazionali il compito di interpretare “*il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima*”<sup>50</sup>.

Dal che, i giudici nazionali non possano applicare in una controversia tra privati le disposizioni di una direttiva senza che intervenga prima il legislatore statale a darne attuazione, tranne nell'ipotesi in cui esse siano espressione di un principio generale del diritto dell'Unione<sup>51</sup>; ma possono individuare, tra tutti i significati possibili della norma interna rilevante per il caso di specie, quello che appaia maggiormente

---

<sup>47</sup> Si veda sul tema il contributo *infra* di A. CIRCOLO.

<sup>48</sup> Cfr. CGUE, 11 ottobre 2007, C-241/06, *Lammerzahl*, punti 62 e 63; 24 gennaio 2012, C-282/10, *Dominguez*, spec. punto 23.

<sup>49</sup> Vigè invero un divieto di disapplicazione nell'ipotesi in cui la norma dell'Unione non sia dotata di efficacia diretta, come ha confermato più di recente la Corte nella sentenza *Poplanski* cit., punto 60: “Il principio del primato del diritto dell'Unione non può [...] condurre a rimettere in discussione la distinzione essenziale tra le disposizioni del diritto dell'Unione dotate di effetto diretto e quelle che ne sono prive”.

<sup>50</sup> CGUE, 4 luglio 2006, C-212/04, *Adeneler*, punto 117. La Corte ha ricostruito tale obbligo attraverso la lettura congiunta degli artt. 4, par. 3, TUE e 288, comma 3, TFUE. Tra le tante sentenze, 27 giugno 2000, da C-240/98 a C-244/98, *Océano Grupo Editorial e Salvat Editores*, punto 30; 23 ottobre 2003, C-408/01, *Adidas-Salomon e Adidas Benelux*, punto 21; più di recente, 14 ottobre 2020, C-681/18, *KG (Missions successives dans le cadre du travail intérimaire)*, punto 64.

<sup>51</sup> CGUE, 22 novembre 2005, C-144/04, *Mangold*; 5 luglio 2007, C-321/05, *Kofoed*, punto 45. Sul rinvio a principi generali, per alcuni rilievi, B. NASCIBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela*. Atti del convegno svoltosi nell'Università degli Studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione, Torino, 2022, pp. 37-66.

conforme all'oggetto ed allo scopo della direttiva disciplinante la materia<sup>52</sup>. In tale ottica, il principio di interpretazione conforme richiede “che i giudici nazionali facciano tutto quanto compete loro, prendendo in considerazione il diritto interno nella sua interezza e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia della direttiva di cui trattasi e pervenire ad una soluzione conforme alla finalità perseguita da quest'ultima”<sup>53</sup>. Il giudice comune deve, quindi, adoperarsi al meglio, nei limiti delle sue competenze, guardando al diritto interno nel suo insieme ed applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo.

È chiaro che, grazie all'interpretazione conforme, il giudice nazionale è chiamato ad applicare immediatamente le norme della direttiva ai rapporti tra privati, conferendogli un effetto orizzontale indiretto e realizzando un risultato molto simile a quello che si avrebbe in caso di affermazione dell'effetto diretto *sic et simpliciter*. Tuttavia, esso è tenuto a rispettare l'obbligo di interpretazione conforme soltanto dopo la scadenza del termine di recepimento previsto dalla direttiva<sup>54</sup>; e, in pendenza di detto termine, deve evitare di fornire interpretazioni del diritto interno tali da pregiudicare gravemente il risultato imposto dalla direttiva ed il suo effetto utile<sup>55</sup>.

L'obbligo in parola è, però, soggetto ad alcuni limiti. Innanzitutto, il giudice nazionale non è tenuto ad interpretare il diritto nazionale in modo conforme ad una direttiva non trasposta; inoltre, non può svolgere siffatta attività ermeneutica *contra legem* del diritto nazionale<sup>56</sup>, mentre, è tenuto a rispettare i principi generali del diritto e, in particolare, quelli di certezza del diritto e di irretroattività che ostano a che l'interpretazione conforme determini o aggravi la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni<sup>57</sup>.

Qualora, invece, l'interpretazione data ad una disposizione, dal giudice interno di ultima istanza, in una sentenza interpretativa, rendesse impossibile ad altro giudice nazionale di rispettare l'obbligo in esame, questi è tenuto a disapplicare tale interpretazione, al fine di dare corretta ed effettiva attuazione al diritto dell'Unione<sup>58</sup>. Non va dimenticato comunque che, allo scadere del termine di recepimento di una direttiva negli ordinamenti degli Stati membri, la normativa nazionale che affronta una materia disciplinata dalla stessa direttiva rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

---

<sup>52</sup> CGUE, 11 giugno 2020, C-146/19, *SCT*, punto 47

<sup>53</sup> Sentenza *Adeneler*, cit., punto 111; recentemente, CGUE 12 maggio 2021, C-844/19, *technoRent International e a.*, punto 53; 13 ottobre 2022, C-397/21, *HUMDA*, punto 42.

<sup>54</sup> CGUE, 18 dicembre 1997, C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, punto 43.

<sup>55</sup> Sentenza *Adeneler*, cit., punto 123.

<sup>56</sup> CGUE, 28 luglio 2016, C-294/16 PPU, *JZ*, punto 33; 28 aprile 2022, C-44/21, *Phoenix Contact*, punto 50.

<sup>57</sup> CGUE, 5 luglio 2016, C-614/14, *Ognyanov*, punti da 62 a 64; in precedenza, 11 novembre 2004, C-457/02, *Niselli*, punto 29; 22 novembre 2005, C-384/02, *Grøngaard e Bang*, punto 30, 16 giugno 2005, C-105/03, *Pupino*, punti 44 e 47.

<sup>58</sup> CGUE, 19 aprile 2016, C-441/14, *Dansk Industri*, punto 32.

L'obbligo di interpretazione conforme o "adequatrice" ha acquisito nel tempo maggiori spazi d'applicazione, al punto da essere ormai considerato un principio strutturale del sistema previsto dai Trattati; la sua espansione ha riguardato, ad esempio, le raccomandazioni che non sono obbligatorie, ma devono essere prese in considerazione ai fini della soluzione della controversia, ed altresì la materia penale e la Carta dei diritti fondamentali, sia nell'applicazione della normativa nazionale sia del diritto derivato dell'Unione.

Infine, va ribadito che l'impossibilità di non applicare la legge interna in contrasto con una direttiva non munita di efficacia diretta non significa tuttavia che la prima sia immune dal controllo di conformità al diritto dell'Unione, che spetta alla Corte costituzionale, davanti alla quale il giudice può sollevare questione di legittimità costituzionale, per asserita violazione dell'art. 11 e dell'art. 117, primo comma, Cost.<sup>59</sup>.

Il giudice comune può altresì servirsi, in ogni momento, dell'intervento pregiudiziale della Corte di giustizia, nell'eventualità di dubbi sulla possibilità di interpretare la norma interna in maniera conforme con la direttiva o sulla necessità di dover procedere direttamente con la sua disapplicazione. Esso potrà poi essere investito di un'azione di risarcimento dei danni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalla giurisprudenza *Franovich*<sup>60</sup>, nell'ipotesi in cui il risultato prescritto da una direttiva non possa essere conseguito neppure mediante l'interpretazione conforme.

## **8. La cooperazione tra giudice nazionale e giudice dell'Unione. Vecchi problemi e nuove prospettive.**

È nell'ambito della procedura di rinvio pregiudiziale<sup>61</sup> che la collaborazione tra il giudice nazionale e la Corte di giustizia si manifesta in tutta la sua concreta rilevanza. Alla cooperazione e alla sinergia tra i giudici è stato affidato, infatti, il controllo giurisdizionale sull'osservanza del diritto dell'Unione, cioè l'interpretazione e l'applicazione delle norme di quell'ordinamento giuridico o con esse coordinate – norme internazionali e nazionali – in funzione della tutela dei diritti che in quel sistema hanno origine e disciplina<sup>62</sup>. Invero, è ben noto che, ai sensi dell'art. 267 TFUE, il giudice nazionale ha la facoltà, e se di ultima istanza l'obbligo, di chiedere alla Corte di giustizia una pronuncia sull'interpretazione ovvero sulla validità di una

---

<sup>59</sup> *Ex plurimis*, v. Corte cost., sentt. n. 170 del 1984, n. 317 del 1996 e n. 284 del 2007.

<sup>60</sup> CGUE, 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90, punto 40: "La prima di queste condizioni è che il risultato prescritto dalla direttiva implichi l'attribuzione di diritti a favore dei singoli. La seconda condizione è che il contenuto di tali diritti possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva. Infine, la terza condizione è l'esistenza di un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi".

<sup>61</sup> Si vedano sul tema i *infra*, nella parte II, i contributi di....

<sup>62</sup> G. TESAURO, *Sui vincoli (talvolta ignorati) del giudice nazionale prima e dopo il rinvio pregiudiziale: una riflessione sul caso Avastin – Lucentis e non solo*, in *federalismi.it* n. 6, 2020, 189 ss.

norma dell'Unione quando la pronuncia sia necessaria per risolvere la controversia di cui è stato investito.

La funzione primaria del rinvio pregiudiziale è quella di assicurare un'uniformità di interpretazione delle norme UE, in modo che esse siano uniformemente applicate nei diversi ordinamenti. La centralità del giudice dell'Unione trova ragione nell'adeguatezza dello strumentario a sua disposizione; vale a dire che esso è meglio attrezzato, rispetto al giudice interno, ad offrire una lettura corretta delle norme UE, ben conoscendo i criteri ermeneutici, il contesto generale, economico e sociale, nel quale rilevano.

Non si può negare che il meccanismo di collaborazione che, nel corso degli anni è andato perfezionandosi, ha avuto un ruolo trainante nel processo di integrazione, rafforzando principalmente la tutela dei diritti, fondamentali e non, negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, con un impegno sempre attento al massimo livello possibile. Si pensi, ad esempio, alla tutela cautelare<sup>63</sup>, al risarcimento del danno patrimoniale per violazione del diritto dell'Unione<sup>64</sup>, alla giurisprudenza in materia sociale e di difesa dell'ambiente, alla recente difesa dei valori primari di uno Stato di diritto, a voler tacere di numerosi altri principi e valori fondanti.

In quest'ottica, tra l'altro, il rinvio pregiudiziale d'interpretazione ha finito con il costituire, non di rado, una forma essenziale di controllo giurisdizionale della legittimità non solo degli atti dell'Unione, ma soprattutto degli atti degli Stati membri (leggi, atti amministrativi prassi, che siano di attuazione del diritto dell'Unione)<sup>65</sup>. Infatti, nella prassi esso si è tradotto in un controllo giurisdizionale sul diritto nazionale di cui il giudice nazionale mette in dubbio la compatibilità con il diritto dell'Unione. E qualora la Corte confermi il dubbio del giudice nazionale, che poi è il dubbio del singolo rispetto ad una determinata interpretazione, la norma interessata rivela il contrasto con la norma come interpretata dalla Corte e risulta inapplicabile. In tal caso, è la Corte a riformulare il quesito, traducendolo in una domanda di interpretazione, per poter fornire al giudice tutti gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione che possano consentirgli di valutarne la compatibilità ai fini della soluzione della causa della dinanzi a lui pendente<sup>66</sup>. Difatti, la risposta è in genere formulata nel senso che l'interpretazione della norma dell'Unione “osta (o non osta) all'applicazione di una norma nazionale che...”.

Il ruolo affidato al giudice nazionale nell'ambito della procedura di cui all'art. 267 TFUE incontra comunque due limiti: l'uno per quanto riguarda l'*an* del rinvio, l'altro per quanto attiene all'osservanza della decisione richiesta ed ottenuta. Invero, il

<sup>63</sup> CGUE, 19 giugno 1999, C-213/89, *Factortame*.

<sup>64</sup> Sentenza *Francoovich* cit., e CGUE, 5 marzo 1996, C-46/93 e C-48/93, *Brasserie de Pêcheur*.

<sup>65</sup> G. TESAURO, *Manuale*, cit., 440 ss.; F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020.

<sup>66</sup> CGUE 18 giugno 1991, C-369/89, *Piageme*, punto 7; 31 gennaio 2008, C-380/05, *Centro Europa 7*, punto 50; 26 gennaio 2010, C-118/08, *T.U.S.G. SALC/Administración del Estado*, punti 23-26. Cfr. anche 10 gennaio 2019, C-97/18, *ET*, punto 24; 4 marzo 2020, C-183/18, *Bank BGZ BNP Paribas*, punto 71.



giudice nazionale è tenuto ad applicare puntualmente le norme dell'Unione così come interpretate dalla Corte di giustizia ed a provvedere alle eventuali e precise verifiche demandate al giudice rimettente, necessarie affinché l'interpretazione resa sia idonea alla corretta definizione della causa principale dalla quale trae origine il rinvio<sup>67</sup>.

A tal riguardo, il giudice dell'Unione ha sottolineato, talvolta anche implicitamente, l'importanza del contributo del giudice nazionale rimettente, nell'ipotesi in cui ad esso aveva demandata la verifica degli elementi di fatto e/o di diritto ancora necessaria per l'applicazione corretta della norma dell'Unione così come interpretata a Lussemburgo. Anzi, la richiesta di verifiche è divenuta sempre più frequente, accentuando il contributo del giudice nazionale all'applicazione corretta del diritto dell'Unione dopo l'interpretazione ottenuta dalla Corte di giustizia. Ne consegue che, in capo al giudice nazionale, sorge il vincolo di svolgere il compito assegnatogli dalla Corte; vincolo che si sostanzia nel dare applicazione, da una parte, all'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, e, dall'altra, ove richiesto, di procedere alla verifica degli elementi di fatto e di diritto, affinché quella interpretazione sia puntualmente applicata per la corretta definizione della controversia.

D'altronde, soltanto attraverso la corretta osservanza dei *dicta* del giudice del *Kirchberg* è possibile assicurare l'uniforme interpretazione delle norme dell'UE e mantenere nei binari del "dialogo costruttivo" il rapporto tra le Corti. Ciò vale a dire che la sentenza resa in via pregiudiziale sull'interpretazione o sulla validità di un atto adottato da un'istituzione ha efficacia *erga omnes* e valore retroattivo, in quanto precisa come la norma avrebbe dovuto essere intesa e applicata fin dal momento della sua entrata in vigore; cioè, essa risolve, con la forza del giudicato, una o più questioni di diritto dell'Unione e vincola il giudice nazionale per la definizione della lite principale.

Peraltro, qualora il giudice rimettente non dovesse comprendere tutte le implicazioni dell'interpretazione della norma dell'Unione, allora sarebbe tenuto a sottoporre un nuovo quesito al giudice di Lussemburgo, anche perché l'omissione di procedere alle verifiche richieste comporterebbe il possibile oggetto di una procedura d'infrazione contro lo Stato, al pari del mancato rispetto dell'interpretazione, fornita dalla Corte di giustizia, della norma dell'Unione e del mancato rinvio se obbligatorio.

Da ultimo, va rilevato che su questo importante strumento di dialogo vanno ad incidere due recenti riforme (l'una ancora non giunta a conclusione). Il riferimento è a *a)* all'introduzione nel codice di rito civile del nuovo art. 363-*bis* c.p.c., rubricato "Rinvio pregiudiziale"<sup>68</sup> e *b)* alla proposta di regolamento recante modifica del Protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia<sup>69</sup>, che modifica la ripartizione

<sup>67</sup> G. TESAURO, *Sui vincoli* cit. pag. 190 ss.

<sup>68</sup> Art. 3, co. 27, lett. c), del d. lgs. del 10 ottobre 2022, n. 149 (in attuazione dell'art. 1, co. 9, lett. g), della l. del 26 novembre 2021, n. 206).

<sup>69</sup> Domanda presentata dalla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 281, secondo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al fine di modificare il Protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, 16 dicembre 2022, disponibile in [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu). Tra i primi commenti, A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, in *BlogDUE*, 11 gennaio 2023; C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione*

delle competenze, tra Corte di giustizia e Tribunale, in materia di pronunce pregiudiziali, a norma dell'art. 267 TFUE.

a) Per quanto riguarda il nuovo articolo 363 *bis* c.p.c., esso attribuisce alla Corte di Cassazione la competenza a pronunciarsi su rinvio pregiudiziale su una questione di diritto “necessaria alla definizione anche parziale del giudizio, su cui la Corte non si sia pronunciata, per la quale sussistano gravi difficoltà interpretative e che sia suscettiva di riproporsi in numerosi giudizi”. Al co. 2 di tale disposizione è poi precisato che l’ordinanza di rinvio debba dare conto delle “diverse interpretazioni possibili” che attestino la gravità della difficoltà interpretativa.

Il nuovo meccanismo<sup>70</sup>, sotto il profilo puramente interno, è destinato a valorizzare la funzione nomofilattica della Suprema Corte. Infatti, la sua pronuncia, ancorché vincolante nel procedimento nell’ambito del quale è stata rimessa la questione e, se questo si estingue, nel nuovo processo in cui è proposta la medesima domanda tra le stesse parti, avrà un’eco al di là del giudizio a cui si riferisce, estendendosi all’intero ordinamento e assicurando la fissazione di un orientamento chiaro su punti “di diritto” controversi. E questo anche perché la Cassazione avrà la possibilità di pronunciarsi nel momento in cui sorge un’incertezza interpretativa nelle corti di merito, senza dover aspettare che la questione sia sottoposta attraverso gli ordinari mezzi di impugnazione e che sia, nel mentre, oggetto di due letture contrastanti.

Di converso, sotto il profilo del diritto dell’Unione europea, pur presentando importanti analogie con il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, il nuovo meccanismo sembra potenzialmente idoneo a creare più problemi di quanti potrebbe contribuire a risolvere<sup>71</sup>. Invero, non è possibile escludere *tout court* che il giudice di merito, nutrendo dubbi su una normativa nazionale suscettibile di molteplici interpretazioni, alcune delle quali compatibili con il diritto dell’Unione europea, decida di rimettere la questione alla Corte di Cassazione. In questo caso, spetterà a quest’ultima sottoporre un quesito alla Corte di giustizia (c.d. rinvio al quadrato) qualora non potesse procedere ad interpretare conformemente il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della norma rilevante dell’Unione, oppure se la disposizione di diritto dell’Unione di cui trattasi non fosse già stata oggetto d’interpretazione da parte della Corte o la sua corretta interpretazione s’imponesse con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi (c.d. *acte clair*). Se, invece, il quesito fosse integralmente fondato su una norma di diritto dell’Unione, il Primo presidente – tenuto a pronunciarsi, entro 90 giorni, sull’ammissibilità della

---

europa, in *Dir. Un. eur.*, n. 3, 2022, 14 ss.; S. IGLESIAS SÁNCHEZ, *Preliminary Rulings before the General Court Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?*, in *enlawlive.com*, Weekend Edition, n. 125, 17 December 2022.

<sup>70</sup> L’art. 363 *bis* è stato introdotto dal d.lgs. 10.10.2022, n. 149, il cui art. 35 (disposizioni transitorie) è stato sostituito dall’art. 1, comma 380 della legge di bilancio 29.12.2022, n. 197, con la conseguenza che (art. 35, n. 7 nuovo testo) le disposizioni dell’art. 363 *bis* “si applicano anche ai procedimenti di merito pendenti alla data del 1° gennaio 2023”.

<sup>71</sup> Su questo tema si veda *infra* il contributo di P. DE PASQUALE.

domanda – sarà tenuto a rimettere al giudice di merito la questione, invitandolo a rinviare direttamente alla Corte di giustizia.

Non vi è alcun dubbio infatti che il rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione non possa risolversi in un'attività di “filtro” dei quesiti proposti dai giudici comuni; anzi, resta ben saldo il loro compito di garantire l'uniforme interpretazione ed applicazione del diritto dell'Unione rivolgendosi, ove necessario, direttamente alla Corte di giustizia. D'altronde, il corretto funzionamento del meccanismo dell'art. 267 TFUE non ammette “intrusioni” o interruzione alcuna, così come la Corte di giustizia ha chiarito in una giurisprudenza ormai consolidata<sup>72</sup>.

b) Non meno complesse le (possibili) ricadute sul giudice comune della proposta di riforma che ha ad oggetto, per quanto qui di interesse, il trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale in determinate materie (il sistema comune di imposta sul valore aggiunto, i diritti di accisa, il codice doganale e la classificazione tariffaria delle merci nella nomenclatura combinata, compensazione pecuniaria e l'assistenza dei passeggeri, nonché il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra)<sup>73</sup>. In particolare, nel momento in cui la riforma entrerà in vigore, la Corte dovrà stabilire – secondo modalità che saranno precisate a seguito della modifica del suo Regolamento di procedura – se una domanda di pronuncia pregiudiziale rientri “esclusivamente” in una o più di queste materie e, di conseguenza, la trattazione compete al Tribunale; oppure, se il quesito sia “trasversale” ed allora dovrà rispondere essa stessa.

A ciò si aggiunga che con la riforma, troverà altresì applicazione il par. 3 dell'art. 256 TFUE, ai sensi del quale una questione devoluta potrà essere riallocata alla Corte, se il Tribunale ritenesse che la causa richieda una decisione di principio che potrebbe compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione (co. 2.); ed eccezionalmente, una decisione del Tribunale su questioni pregiudiziali potrebbe essere oggetto di riesame “ove sussistano gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione siano compromesse” (co. 3).

Pur alla luce di queste brevi osservazioni, sorge spontaneo chiedersi come sarà percepito la nuova divisione di competenze da parte del giudice nazionale e se sarà disposto a rivolgersi al Tribunale, nella consapevolezza che la questione possa poi essere demandata alla Corte oppure che la decisione emessa possa essere oggetto di riesame. Ed è dunque lecito domandarsi se le nuove opzioni costituiranno, invece, un deterrente per il giudice comune che, continuando a preferire il dialogo con la Corte,

---

<sup>72</sup> CGUE, 16 gennaio 1974, 166/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf*, punto 3; 27 giugno 1991, C-348/89, *Mecanarte*, punto 44; 10 luglio 1997, C-261/95, *Palmisani*, punto 20; 16 dicembre 2008, C-210/06, *Cartesio*, punto 88; 5 ottobre 2010, C-173/09, *Elchinov*, punto 26. Più di recente, cfr. 26 marzo 2020, C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz* (Régime disciplinaire concernant les magistrats), punto 59; 23 novembre 2021, C-564/19, *IS* (Illégalité de l'ordonnance de renvoi), punto 73.

<sup>73</sup> La proposta prevede altresì l'estensione del meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni delle decisioni del Tribunale.

sarà indotto a formulare i quesiti in modo tale da farli ricadere immediatamente nella sfera di competenza del giudice apicale dell'Unione.

### **9. Giudice nazionale, dialogo fra Corti e Protocollo n. 16 alla CEDU.**

Il dialogo fra Corti appartiene al più ampio tema della cooperazione fra giudici e della leale cooperazione, oggetto di esame nelle considerazioni che precedono, soprattutto sul rapporto fra ordinamenti, nazionale e dell'Unione, e sullo strumento del rinvio pregiudiziale. In epoca recente, postosi il problema di approvare la legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 16 alla CEDU (approvazione non avvenuta), i rapporti fra ordinamenti e fra convenzioni internazionali, la CEDU in particolare e i rapporti fra Corti hanno ravvivato l'interesse sul ruolo del giudice nazionale e di quello "sovranaazionale" od "europeo"<sup>74</sup>.

Ci si limita ad alcuni rilievi per sottolineare che lo strumento internazionale ben si colloca nel contesto, appunto, della cooperazione fra giudici (nazionali ed europei) e del dialogo fra Corti, nonché della protezione dei diritti fondamentali della persona oggetto della CEDU e della Carta dei diritti fondamentali. Il Protocollo consente alle più "Alte giurisdizioni" di una Parte contraente, e, quindi, non a tutti i giudici, di chiedere alla Corte EDU dei pareri consultivi su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli. Lo scopo è chiarire, in termini di interpretazione e applicazione, i profili giuridici di una norma del sistema europeo di protezione dei diritti della persona, limitando dunque l'oggetto o materia della consultazione o rinvio: la pronuncia della Corte EDU non è, tuttavia, vincolante. L'analogia con il sistema del rinvio pregiudiziale è del tutto parziale e la definizione di rinvio pregiudiziale "speciale" o "convenzionale" sembra non corretta<sup>75</sup>.

Per quanto distinti, il concorso fra il rinvio pregiudiziale e il "rinvio CEDU" può ritenersi utile se il risultato è fornire la maggiore protezione possibile ai diritti della persona. La Corte di giustizia, nel parere 2/13 sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU<sup>76</sup> tiene distinta la protezione offerta dal diritto UE rispetto a quella fornita da altri strumenti internazionali, quale la CEDU, non potendo essere pregiudicata "l'autonomia del diritto dell'Unione e della Corte di giustizia", e pur potendo il diritto UE fornire una protezione più ampia, comunque a vantaggio dei diritti del singolo<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Sul tema si vedano i vari contributi pubblicati in *Giustizia Insieme*, 2020 (a seguito del dibattito lanciato dalla rivista con l'editoriale *L'estremo saluto al Protocollo n. 16 annesso alla CEDU*) di A. RUGGERI, C. PINELLI, E. LAMARQUE, C. GIABARDO, E. CANNIZZARO, P. BIAVATI, S. BARTOLE. Per riferimenti, B. NASCIBENE, *La mancata ratifica del Protocollo n. 16. Rinvio consultivo e rinvio pregiudiziale a confronto*, in *Giustizia Insieme*, 2021.

<sup>75</sup> Per riferimenti cfr. B. NASCIBENE, *La mancata ratifica cit., loc. cit.*

<sup>76</sup> Parere 2/13 del 18.12.2014 cit., punti 176-180; cfr. anche la sentenza *XC, YB, ZA* cit., spec. punti 37-48 e le conclusioni dell'avvocato generale H. Sangmandsgaard Øe, EU:C:2018:391, punti 81-83.

<sup>77</sup> Cfr. CGUE 15.2.2016, C-601/15 PPU, N., EU:C:2016:84, punto 47; 23.3.2018, C-524/15, *Menci*, EU:C:2018:197, punti 20-22; sulle diverse forme di protezione 26.2.2013, C-617/10, *Akerberg*

La Corte tiene distinta la fonte CEDU e la giurisprudenza della Corte EDU, pur sottolineando che il coordinamento è necessario se si intende perseguire la migliore protezione<sup>78</sup>.

Il giudice nazionale potrà chiedere, prima, un parere alla Corte EDU e, poi, rivolgersi (in quanto giudice di ultima istanza) alla Corte di giustizia, oppure prima rivolgersi alla Corte di giustizia, stante l'obbligo *ex art. 267 TFUE*, e poi alla Corte EDU, senza dover escludere un nuovo rinvio pregiudiziale causato dal parere consultivo della Corte EDU e dai problemi interpretativi posti. Oppure rivolgersi contemporaneamente alle due Corti, l'incertezza all'origine della richiesta ad entrambe potendo trasformarsi in incertezza nel fornire una soluzione finale.

L'intreccio si complicherebbe nel caso di rinvio da parte del giudice nazionale alla propria Corte costituzionale, essa stessa legittimata, peraltro, a rinviare all'una e all'altra Corte "sovrana nazionale". In un sistema giurisdizionale che dovrebbe essere caratterizzato dall'armonia, il rischio di soluzioni contrastanti o, comunque, non allineate, esiste. Giudici europei per così dire "fra loro", o giudici europei, da un lato, e nazionali, dall'altro lato, ciascuno volendo conservare le proprie prerogative, potrebbero pregiudicare il risultato armonico. Come ebbe a dire la Corte costituzionale con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali, ciò che deve essere preservato è la "costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia", i principi e i diritti essendo tra loro "armonici e complementari": il rapporto fra fonti e giudici deve essere "di mutua implicazione e di feconda integrazione"<sup>79</sup>.

---

*Fransson*, EU:C:2013:105, punti 44-45; 26.2.2013, C-399/11, *Melloni*, EU:C:2013:107, punti 50, 59-60.

<sup>78</sup> Cfr. le sentenze *Menci* cit., punto 62; *XC, YB, ZA* cit., punti 37-48. Nel parere 1/13, punti 198-200, il rinvio pregiudiziale viene tenuto ben distinto dal "rinvio CEDU", censurando il progetto di accordo di adesione alla CEDU perché non contiene alcuna disposizione sull'articolazione del meccanismo istituito dal Protocollo n. 16 con la procedura di rinvio pregiudiziale contemplata nell'art. 267 TFUE, l'accordo essendo ritenuto "idoneo a pregiudicare l'autonomia e l'efficacia di tale procedura" e, quindi, "suscettibile di pregiudicare le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione e l'autonomia di quest'ultimo; la Corte sottolinea pure il "rischio di elusione della procedura di rinvio pregiudiziale".

<sup>79</sup> Cfr. Corte cost., ordinanza 8.7.2020, n. 182, punto 3.2. del "considerato in diritto".