

# BlogDUE

## Le finalità dell'obbligo di rinvio pregiudiziale: brevi riflessioni a margine della sentenza *Consorzio Italian Management*

Fabio Spitaleri (Professore associato di Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Trieste) – 25 gennaio 2022

SOMMARIO: 1. Introduzione: la sentenza *Consorzio Italian Management*. 2. Le finalità dell'obbligo di rinvio pregiudiziale. 3. Il nesso tra l'obbligo di rinvio pregiudiziale e la tutela giurisdizionale dell'individuo.

1. La sentenza *Consorzio Italian Management* ha fornito utili precisazioni circa la portata dell'obbligo di rinvio pregiudiziale, previsto dall'art. 267, terzo comma, TFUE (sentenza della Corte del 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*).

La decisione era molto attesa, perché nelle sue conclusioni l'Avvocato generale Bobek aveva suggerito alla Corte di rivedere radicalmente la giurisprudenza *CILFIT* (conclusioni dell'Avvocato generale Bobek, rese il 15 aprile 2021, nella causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*).

Tuttavia, il *revirement* non c'è stato. La Corte ha confermato l'impianto complessivo della giurisprudenza consolidata, limitandosi ad apportare alcuni chiarimenti significativi. Questi riguardano, in particolare, le valutazioni che il giudice di ultima istanza deve svolgere prima di concludere che la risposta alla questione – prospettata dalle parti o rilevata d'ufficio – non dà adito ad alcun ragionevole dubbio, con la conseguente possibilità di derogare all'obbligo di rinvio.

Ai fini del presente commento, è sufficiente ricordare tre punti salienti della sentenza.

Anzitutto, la Corte ha chiarito che, per escludere l'esistenza di ogni ragionevole dubbio interpretativo, il giudice di ultima istanza non è tenuto a verificare tutte le versioni linguistiche della disposizione considerata. Diversi avvocati generali e la dottrina avevano da tempo sottolineato che un'indagine del genere sarebbe del tutto irrealistica (v. conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs, rese il 10 luglio 1997, nella causa C-338/95, *Wiener*, punto 65, e conclusioni dell'Avvocato generale Stix Hackl, rese il 12 aprile 2005, nella causa C-495/03, *Intermodal Transports*, punti 98 e 99; in dottrina, v. N. FENGER, M. BROBERG, *Le renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2013, p. 315). Nella sentenza *Consorzio Italian Management* la Corte ha sottolineato che il giudice di ultima istanza deve tener

conto soltanto delle divergenze linguistiche di cui è a conoscenza, in particolare di quelle segnalate e dimostrate dalle parti (punto 44).

Inoltre, la Corte ha precisato che la semplice prospettazione di più interpretazioni possibili di una disposizione non implica necessariamente la constatazione di un ragionevole dubbio e, di conseguenza, l'obbligo di rinvio pregiudiziale. Tuttavia, se le parti in causa fanno valere l'esistenza – tra i giudici di uno stesso Stato membro o di Stati membri diversi – di interpretazioni contrastanti, il giudice di ultima istanza deve essere particolarmente cauto (“deve prestare particolare attenzione”, dice la Corte), prima di concludere che la risposta è chiara e che non serve quindi effettuare un rinvio pregiudiziale, come prescritto dall'art. 267, terzo comma, TFUE (punti 48 e 49).

Infine, per quanto interessa in questo breve commento, vanno ricordate le precisazioni della Corte relative all'obbligo di motivare l'omesso rinvio.

Nella sentenza *Consorzio Italian Management* la Corte non ha modificato l'elencazione delle ipotesi delineate nella giurisprudenza *CILFIT*, che fanno venir meno l'obbligo di rinvio pregiudiziale (com'è noto, si tratta dei seguenti casi: la questione è già stata risolta dalla giurisprudenza; la soluzione della questione non dà adito ad alcun ragionevole dubbio; una risposta della Corte non è necessaria per la decisione del giudizio principale). La Corte ha invece stabilito che il sistema instaurato dall'art. 267 TFUE, letto alla luce dell'art. 47, secondo comma, della Carta, richiede alla giurisdizione di ultima istanza, che intende sottrarsi all'obbligo di rinvio, di motivare la sua scelta, con specifico riferimento ad una delle tre ipotesi sopra menzionate (punto 51).

Come i primi commentatori hanno già rilevato, la sentenza in esame è sostanzialmente in linea con le pronunce precedenti (P. DE PASQUALE, *Inespugnabile la roccaforte dei criteri CILFIT (causa C-561/19)*, in questo [Blog](#), 2021, e F. FERRARO, *Corte di giustizia e obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza: nihil sub sole novum*, in [giustiziainsieme.it](#), 2021, disponibili online). I punti salienti della giurisprudenza *CILFIT* sono stati senz'altro confermati.

In questo breve scritto, non intendo tornare sull'analisi delle precisazioni apportate dalla sentenza *Consorzio Italian Management* né valutare in che misura queste si collegano e integrano la giurisprudenza pregressa. Cercherò piuttosto di valorizzare le indicazioni di questa pronuncia, che illuminano le finalità sottese all'obbligo di rinvio pregiudiziale. L'interesse di quest'indagine discende dal fatto che l'individuazione della logica alla base del doppio regime previsto dall'art. 267, secondo e terzo comma, TFUE (obbligo per i giudici di ultima istanza e facoltà per quelli delle istanze inferiori) è oggetto di un interessante dibattito in dottrina.

2. Su un punto tutti gli autori sono perfettamente d'accordo. Come la Corte ha da tempo chiarito, l'obbligo di rinvio pregiudiziale mira “ad evitare che in uno Stato membro si consolidi una giurisprudenza nazionale in contrasto con le norme comunitarie” (v. sentenza della Corte del 4 giugno 2002, causa C-99/00, *Lyckeskog*, punto 14; v. anche sentenze del 24 maggio 1977, causa

107/76, *Hoffmann-La Roche*, punto 5; del 27 ottobre 1982, cause riunite 35/82 e 36/82, *Morson e Jhanjan*, punto 8; del 4 novembre 1997, causa C-337/95, *Parfums Christian Dior*, punto 25; e del 15 marzo 2017, causa C-3/16, *Aquino*, punto 33). Le decisioni delle Corti supreme guidano la giurisprudenza successiva. L'obbligo di rinvio ha lo scopo di evitare che un errore di interpretazione del diritto dell'Unione da parte di un giudice di ultima istanza si consolidi e si perpetui nella giurisprudenza successiva (v. M. CONDINANZI-R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione Europea*, Torino, 2009, spec. p. 206; L. DANIELE, con la collaborazione di S. AMADEO, G. BIAGIONI, C. SCHEPISI, F. SPITALERI, *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2018, p. 406; K. LENAERTS, I. MASELIS, K. GUTMAN, *EU Procedural Law*, Oxford, 2014, p. 95; R. MASTROIANNI, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia tra tutela dei diritti e tenuta del sistema*, in *I Post di AISDUE*, 2021, spec. pp. 6-8, disponibile online; J. RIDEAU, F. PICOD, *Code des procédures juridictionnelles de l'Union européenne*, Paris, 2002, p. 304). Lo scopo dell'art. 267, terzo comma, TFUE è quindi quello di garantire che non ci siano interpretazioni divergenti del diritto dell'Unione europea nei diversi Stati membri (N. FENGER, M. BROBERG, *Le renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne*, cit., p. 282). Questa finalità è in linea con l'obiettivo perseguito, più in generale, dalla procedura pregiudiziale, che è per l'appunto "quello di assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione" (Corte giust., sentenza *Consorzio Italian Management*, cit., punto 49).

A questa finalità alcuni autori ne aggiungono un'altra. L'obbligo di rinvio pregiudiziale non intende soltanto salvaguardare l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione. Esso mira anche a rafforzare la protezione dei diritti che gli individui traggono dall'ordinamento giuridico comunitario (v. L. DANIELE, con la collaborazione di S. AMADEO, G. BIAGIONI, C. SCHEPISI, F. SPITALERI, *Diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 396 et p. 406; e F. FERRARO, *Corte di giustizia e obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza: nihil sub sole novum*, cit.). Un giudice di ultima istanza rappresenta l'ultima possibilità per i singoli di ottenere la corretta interpretazione del diritto dell'Unione attraverso la procedura disciplinata dall'art. 267 TFUE. È logico quindi che il giudice di ultima istanza sia obbligato (e non solo autorizzato) a sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale. In definitiva, l'obbligo di rinvio da parte del giudice di ultima istanza "costituisce l'estrema forma di tutela offerta ai soggetti interessati alla corretta applicazione giudiziaria del diritto dell'Unione europea" (L. DANIELE, *Commento dell'art. 267 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 2104, spec. p. 2111).

3. Personalmente condivido quest'ultimo punto di vista. L'obbligo di rinvio è *anche* strumentale alla tutela giurisdizionale dei singoli e deve pertanto essere considerato, e soppesato, alla luce del principio della tutela giurisdizionale effettiva (v. F. SPITALERI, *Facoltà e obbligo di rinvio pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, p. 113, spec. pp. 114-116).

Bisogna, tuttavia, riconoscere che il legame tra l'obbligo di rinvio e la tutela giurisdizionale delle persone non è immediato, poiché si tratta di un rimedio indiretto. Spetta al giudice nazionale, e non alle parti in causa, disporre un rinvio pregiudiziale. In questo senso, nella sentenza *Conorzio Italian Management* la Corte ha ribadito che “il sistema di cooperazione diretta tra la Corte e i giudici nazionali, instaurato dall'articolo 267 TFUE, è estraneo ad ogni iniziativa delle parti”. Questo sistema “non costituisce quindi un rimedio giuridico esperibile dalle parti di una controversia dinanzi a un giudice nazionale” (punti 53 e 54).

Ora, è chiaro che il rinvio pregiudiziale è un rimedio indiretto, la cui attivazione spetta soltanto al giudice nazionale. Diversi argomenti consentono, tuttavia, di ritenere che – nel quadro di uno strumento che resta fondato sul dialogo tra giudice nazionale e Corte di giustizia – l'obbligo di rinvio pregiudiziale mira anche alla tutela dei singoli.

Un primo argomento è riconducibile a una giurisprudenza risalente.

Nella sentenza *Costa c. ENEL* la Corte ha sottolineato che il concetto di giudice di ultima istanza non presuppone l'esistenza di giudici di istanze inferiori, che abbiano già giudicato la medesima controversia. Investita dal giudice conciliatore di Milano della nota questione relativa al primato, la Corte ha affermato che “i giudici nazionali le cui sentenze, come nel caso di specie non sono impugnabili, devono chiedere alla Corte di statuire in via pregiudiziale sull' “interpretazione del Trattato”, qualora venga dinanzi ad essi sollevata una questione vertente su detta interpretazione” (sentenza del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. E.N.E.L.*, p. 1143).

Da questo passaggio della sentenza *Costa c. E.N.E.L.* emerge che nella disciplina processuale interna il giudice adito potrebbe anche essere l'unico ad avere la competenza a pronunciarsi su una determinata lite. In tal caso, il giudice è di unica e ultima istanza. È quindi obbligato a deferire la questione alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267, terzo comma, TFUE, indipendentemente dalla sua collocazione nell'organizzazione dell'ordine giudiziario. Potrebbe anche trattarsi – com'era nel caso *Costa c. ENEL* – di un giudice dalle competenze assai ridotte, che decide in unica istanza controversie di valore limitato. Un'errata interpretazione da parte di un giudice con queste competenze difficilmente potrebbe consolidarsi e attentare alla corretta e uniforme interpretazione del diritto dell'Unione europea. Con ogni probabilità, la sua decisione, anche se insuscettibile di impugnazione, resterebbe isolata. Ciò nonostante, l'obbligo di rinvio sussiste, proprio perché si tratta dell'ultima (e unica) occasione delle parti per ottenere un rinvio pregiudiziale.

In ipotesi del genere, più che l'obiettivo di tutelare l'unità dell'ordinamento dell'Unione rileva l'esigenza di non precludere la via pregiudiziale al ricorrente, il quale non avrà altra occasione per far valere la necessità di interrogare la Corte ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Un altro argomento contribuisce a configurare nel senso ipotizzato l'obbligo di rinvio pregiudiziale.

Occorre infatti ricordare che, quando il rinvio pregiudiziale è obbligatorio, la violazione dell'articolo 267, terzo comma, TFUE è potenzialmente sanzionata. Ci sono rimedi che gli individui possono utilizzare in caso di mancato rispetto di quest'obbligo. Se l'obbligo di rinvio non fosse posto anche a tutela degli individui, non si capirebbe perché gli interessati dovrebbero poter contestare la violazione di quest'obbligo attraverso specifici rimedi.

A tal riguardo, va anzitutto ricordato che l'errata interpretazione del diritto dell'Unione da parte di un giudice di ultima istanza potrebbe essere considerata, proprio per la mancata effettuazione di un rinvio pregiudiziale, come una violazione grave e manifesta e potrebbe contribuire a dar luogo, se tutte le condizioni sono soddisfatte, a un'ipotesi di responsabilità dello Stato, con il conseguente diritto del singolo al risarcimento del danno subito a causa dell'errata decisione giudiziaria (sentenze della Corte del 30 settembre 2003, causa C-224/01, *Köbler*, punto 55; del 13 giugno 2006, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, punto 32; del 9 settembre 2015, causa C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito e.a.*; e del 29 luglio 2019, causa C-620/17, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, punto 42).

I rimedi a disposizione degli individui contro un'arbitraria omissione del rinvio esistono anche al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

Alcuni Stati membri prevedono che quest'omissione equivale a una violazione del principio costituzionale del giudice precostituito per legge o del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. Tale violazione può comportare l'invalidità della decisione del giudice che ha violato manifestamente il suo obbligo di rinvio (v. in tal senso Corte giust., Divisione della Ricerca e Documentazione, *Note de Recherche – Application de la jurisprudence Cilfit par les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne*, maggio 2019, disponibile online, p. 25 e nota 60).

D'altra parte, un rifiuto di rinvio pregiudiziale, senza un'adeguata motivazione, può costituire una violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU. Il sindacato della Corte di Strasburgo si limita a verificare l'assenza di arbitrio nella scelta del giudice di sottrarsi all'obbligo di rinvio. Anche se limitato, questo controllo non è tuttavia senza interesse, poiché permette alla Corte EDU di assicurarsi che la decisione del giudice di ultima istanza sia motivata alla luce delle eccezioni all'obbligo di sollevare una questione pregiudiziale previste dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenze della Corte EDU del 25 gennaio 2000, *Moosbrugger/Austria*, ricorso n. 44861/98; del 20 settembre 2011, *Ullens De Schooten et Rezabek/Belgio*, ricorsi n. 3989/07 e 38353/07; del 10 aprile 2012, *Vergauwen/Belgio e. a.*, ricorso n. 4832/04; dell'8 aprile 2014, *Dhahbi/Italia*, ricorso n. 17120/09; del 23 maggio 2016, *Avotiņš/Lettonia*, ricorso n. 17502/07; del 24 aprile 2018, *Baydar/Paesi Bassi*, ricorso n. 55385/14; del 28 agosto 2018, *Somorjai/Ungheria*, ricorso n. 60934/13; e del 13 febbraio 2020, *Sanofi Pasteur/Francia*, ricorso n. 25137/16).

Si potrebbe a lungo discutere circa l'efficacia (piuttosto dubbia) delle "sanzioni potenziali" in caso di violazione dell'obbligo di rinvio (L.

COUTRON, *L'irénisme des Cours européennes – Rapport introductif*, in L. COUTRON (sous la direction de), *L'obligation de renvoi préjudiciel à la Cour de justice: une obligation sanctionnée?*, Bruxelles, 2014, p. 17). Ciò che vogliamo sottolineare qui è, però, altro e attiene alla logica inerente alla regola di base prevista dall'art. 267, secondo e terzo comma, TFUE. L'obbligo di rinvio pregiudiziale contribuisce a configurare questo strumento come un elemento strutturale del sistema, che preserva l'applicazione corretta e uniforme del diritto dell'Unione europea e, allo stesso tempo, concorre alla protezione effettiva dei diritti che i singoli traggono dall'ordinamento giuridico dell'Unione. Quando il rinvio pregiudiziale è obbligatorio, il rifiuto arbitrario di sottoporre una questione pregiudiziale determina la violazione di una prerogativa individuale, alla quale i singoli possono reagire utilizzando i mezzi di ricorso previsti dal diritto dell'Unione, così come dal diritto nazionale e dalla CEDU.

Si potrebbe anche obiettare che l'esistenza di rimedi estranei al diritto dell'Unione non può essere considerata al fine di comprendere la logica di un obbligo, quello di rinvio pregiudiziale, previsto (per i giudici di ultima istanza) dai Trattati. Si potrebbe cioè dire che così facendo si “contaminerebbe” l'ordinamento dell'Unione con considerazioni estranee al sistema giuridico di riferimento.

In realtà, in un sistema, come quello europeo, che si caratterizza per la tutela multilivello dei diritti fondamentali e per l'apertura dell'ordinamento giuridico dell'Unione alle indicazioni provenienti dalla Corte di Strasburgo e dalle Corti costituzionali degli Stati membri, quest'obiezione pare priva di pregio.

Il fatto che l'omissione arbitraria di un rinvio pregiudiziale costituisca una violazione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva – nel sistema della CEDU e nelle tradizioni costituzionali di alcuni Stati membri – è un elemento che può contribuire a ritenere che lo stesso valga, con le specificità del caso, anche nell'ordinamento dell'Unione europea.

Quest'ultima osservazione trova a mio avviso conferma nella sentenza *Consorzio Italian Management*.

In effetti, in questa pronuncia la Corte ha sottolineato che il sistema istituito dall'art. 267 TFUE va “letto alla luce dell'articolo 47, secondo comma, della Carta” (punto 51), il quale – com'è noto – prevede che “ogni persona ha diritto ad essere ascoltata [...] da un tribunale indipendente e imparziale previamente istituito dalla legge”.

Questo articolo della Carta – che corrisponde all'art. 6, par. 1, CEDU e deve, quindi, essere interpretato conformemente alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo – non garantisce, ovviamente, un diritto automatico di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, neppure nell'ipotesi prevista dall'art. 267, terzo comma, TFUE.

Tuttavia, una lettura di questa disposizione conforme alla Carta (e alla parallela giurisprudenza della Corte EDU) impone ai giudici di ultima istanza l'obbligo di motivare le decisioni che rifiutano il rinvio pregiudiziale. Nella sentenza *Consorzio Italian Management* la Corte di giustizia ha precisato che

la motivazione “deve far emergere o che la questione di diritto dell’Unione sollevata non è rilevante ai fini della soluzione della controversia, o che l’interpretazione della disposizione considerata del diritto dell’Unione è fondata sulla giurisprudenza della Corte, o, in mancanza di tale giurisprudenza, che l’interpretazione del diritto dell’Unione si è imposta al giudice nazionale di ultima istanza con un’evidenza tale da non lasciar adito a ragionevoli dubbi” (punto 51).

Allineandosi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la sentenza in commento ha chiarito che un giudice nazionale di ultima istanza deve motivare il rifiuto di rinvio pregiudiziale alla luce dei criteri stabiliti dalla giurisprudenza *CILFIT*. Attraverso il richiamo dell’art. 47 della Carta, la Corte di giustizia stessa ha sottolineato il legame tra l’obbligo di rinvio pregiudiziale e il diritto individuale a un processo equo, che si traduce – nello specifico contesto di un rimedio indiretto – in un obbligo di motivazione della scelta di non attivare questo rimedio.