

## Effetti e portata delle decisioni pregiudiziali della Corte di giustizia nel giudizio *a quo* e negli altri giudizi nazionali

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Cenni sul procedimento di rinvio pregiudiziale. - 3. Gli effetti delle sentenze della Corte di giustizia. - 3.1. Gli effetti delle sentenze interpretative. - 3.2. Gli effetti delle sentenze relative a questioni di validità. - 3.3. Gli effetti delle sentenze nel tempo.

### 1. Introduzione.

Il tema del dialogo tra Corti nazionali e Corte di giustizia dell'Unione europea riveste grandissima attualità, in particolare alla luce delle vicende processuali, italiane e di altri Stati membri, che hanno messo a nudo possibili punti di frizione tra gli ordinamenti costituzionali nazionali e la normativa dell'Unione. Ciò è avvenuto, per quanto concerne l'Italia, nel noto caso Taricco<sup>2</sup> e, in modo ancor più evidente, con riferimento al filone giurisprudenziale riguardante l'indipendenza dei giudici polacchi e rumeni<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Igor Tacconi è referendario presso il *Cabinet* dell'avvocato generale Giovanni Pitruzzella alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Giovanni Petroni è giudice del Tribunale di Tivoli e ha svolto nel 2021 uno *stage* di lunga durata, organizzato dall'*European Judicial Training Network*, presso il medesimo *Cabinet*.

<sup>2</sup> La Corte di giustizia, con sentenza dell'8 settembre 2015, Taricco (C-105/14) ha stabilito che, nei processi penali relativi ai reati in materia di IVA, un certo regime legale della prescrizione avrebbe dovuto essere disapplicato dal giudice italiano. È sembrato che tale regola non fosse rispettosa del principio supremo dell'ordine costituzionale italiano di determinatezza e irretroattività del diritto penale sostanziale, al quale l'istituto della prescrizione per costante giurisprudenza appartiene. Per tale ragione è stata sollevata questione di costituzionalità dinanzi alla Consulta, che con ordinanza n. 24 del 26 gennaio 2017 ha effettuato un rinvio pregiudiziale ponendo alla Corte di giustizia una questione interpretativa sul punto. Con la sentenza del 5 dicembre 2017, M.A.S. e M.N. (C-42/17), la Corte di Lussemburgo ha permesso al giudice nazionale di sottrarsi alla "regola Taricco", qualora l'avesse ritenuta in contrasto con il principio di legalità enunciato anche dall'art. 49 della Carta di Nizza. Come rilevato da G. LATANZI, *Dialogo tra le Corti e il caso Taricco, contributo per Liber Amicorum in onore del Presidente della Corte europea dei diritti dell'Uomo Guido Raimondi*, 2019, la sentenza M.A.S. non tradisce l'impostazione originaria della decisione Taricco, ma la rilegge alla luce dei nuovi dati concernenti l'ordinamento nazionale, che le sono stati presentati dalla Corte costituzionale per mezzo del rinvio pregiudiziale, in un'ottica di costruttivo dialogo tra i due livelli giurisdizionali.

<sup>3</sup> Per quanto riguarda le frizioni tra il diritto costituzionale polacco ed il diritto dell'Unione europea, ci si riferisce: (i) da un lato, ai procedimenti per infrazione attivati dalla Commissione contro la Polonia (cause C-192/18, C-619/18 e C-204/21), ed al procedimento pregiudiziale originato dall'iniziativa dell'autorità giudiziaria di quel Paese (C-585/18, C-624/18 e C-625/18), tutti riguardanti l'incompatibilità tra il diritto dell'Unione ed una serie di norme polacche che portano l'autorità giudiziaria di quel Paese sotto l'influenza del potere esecutivo e di quello legislativo; (ii) dall'altro, alla presa di posizione della Corte costituzionale polacca, che con sentenza del 7 ottobre 2021 ha affermato che alcune disposizioni del TUE sono illegittime perché incompatibili con la Costituzione nazionale e che gli organi dell'Unione europea non dispongono del potere di stabilire come debba essere organizzato il potere giudiziario negli Stati membri e le sue condizioni di indipendenza, compito che spetterebbe alle Costituzioni nazionali e non ai Trattati europei. Sul tema, si vedano G. PITRUZZELLA, *Stato di diritto, indipendenza delle Corti e sovranità popolare: armonia o conflitto?*, R. PIOTROWSKI, *L'indipendenza della magistratura e la democrazia costituzionale. Rivisitazione dell'esperienza attuale della Polonia*, entrambi in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, M. BASSINI (a cura di), *Corti europee e democrazia. Rule of law, indipendenza e accountability*, Milano, 2019. Per quanto poi concerne l'ordinamento rumeno, il riferimento è alle sentenze della Corte di giustizia del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» (C-83/19, C-

In questo contesto, il tema relativo agli effetti delle sentenze della Corte lussemburghese assume un rilievo centrale, costituendo esso un necessario presupposto conoscitivo per comprendere appieno il rapporto dialettico tra le Corti nazionali e quella sovranazionale e le sue variegate dinamiche.

## 2. Cenni generali sul procedimento di rinvio pregiudiziale.

Prima di soffermarsi sugli effetti delle decisioni, è opportuno fornire alcune sintetiche e generali nozioni sui procedimenti pregiudiziali<sup>4</sup>, che costituiscono “la chiave di volta” del sistema giurisdizionale dell’Unione<sup>5</sup> oltre che la porzione numericamente più rilevante dei giudizi di cui la Corte di Lussemburgo è investita<sup>6</sup>.

Il rinvio pregiudiziale, che trova la propria disciplina fondamentale negli artt. 13, paragrafo 3, lett. b), TUE e 267 TFUE<sup>7</sup>, si sostanzia in uno strumento a disposizione del giudice nazionale per deferire alla Corte di giustizia questioni riguardanti: (a) l’interpretazione dei trattati e degli atti adottati dalle istituzioni, dagli organi o organismi dell’Unione (c.d. questioni interpretative); (b) la validità degli atti emessi dalle istituzioni, dagli organi o organismi dell’Unione (c.d. questioni di validità). Rispondendo ai quesiti posti dal giudice nazionale, la Corte esercita il compito attribuitole dai Trattati di “assicurare il rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione dei Trattati dell’Unione”<sup>8</sup>.

---

127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19) e del 22 febbraio 2022, RS (C-430/21). Anch’esse, in estrema sintesi, hanno sindacato la compatibilità tra il diritto dell’Unione europea e la normativa di ordinamento giudiziario rumena, che ha posto i giudici di tale Paese sotto la sfera di influenza del potere esecutivo, ed hanno creato delle frizioni con la Corte costituzionale rumena, la quale, con sentenza n. 390 dell’8 giugno 2021, ha affermato che un giudice ordinario non è competente a esaminare la conformità al diritto dell’Unione di una disposizione nazionale dichiarata conforme alla Costituzione rumena, attesa la supremazia di tale suprema fonte giuridica interna rispetto al diritto dell’Unione.

<sup>4</sup> Sul rinvio pregiudiziale in generale, si v. G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell’Unione europea*, Torino, 2019, 417 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione europea*, Bari, 2020, 417 ss.; L. DANIELE, *Trattati dell’Unione europea, sub art. 267 TFUE*, a cura di A. TIZZANO, Milano, 2014; L. FUMAGALLI, *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea, sub art. 267 TFUE*, a cura di F. POCAR, M.C. BARUFFI, L. FUMAGALLI, Padova, 2014; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2020, 335 ss. P. DOMENICUCCI, *Circa il meccanismo del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea*, Roma, 2011.

<sup>5</sup> Sono parole che si leggono nel parere della Corte di giustizia n. 2 del 18 dicembre 2014, al paragrafo 176: «la chiave di volta del sistema giurisdizionale (...) è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall’articolo 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l’unità di interpretazione del diritto dell’Unione (v., in tal senso, sentenza van Gend & Loos, EU:C:1963:1, pag. 23), permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l’autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell’ordinamento istituito dai Trattati (v., in tal senso, parere 1/09, EU:C:2011:123, punti 67 e 83)».

<sup>6</sup> Nel 2020, le cause pregiudiziali rappresentavano più del 75% delle cause proposte dinanzi alla Corte di giustizia. Per approfondimenti statistici sull’attività della Corte di giustizia, si veda la relativa *Relazione annuale*, disponibile sul sito [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7000/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/).

<sup>7</sup> Sul versante procedurale, la regolamentazione è posta dagli artt. 23 e 23 *bis* dello Statuto della Corte di giustizia e dagli artt. 93 e seguenti del Regolamento di procedura della Corte stessa. Vanno segnalate, in proposito, anche le *Raccomandazioni all’attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale* dell’8 novembre 2019 (2019/C 380/1). Per ulteriori approfondimenti procedurali si v. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI, *Le regole del processo dinanzi al giudice dell’Unione europea*, Napoli, 2017.

<sup>8</sup> Così recita l’art. 19 TUE.

Si tratta di una competenza giurisdizionale di tipo indiretto, in quanto attivata su iniziativa del giudice nazionale e non delle parti del giudizio *a quo*, e non contenziosa, dovendo la Corte unicamente rispondere alle questioni di diritto poste dal predetto giudice, che resta l'unica autorità competente a pronunciarsi su tutti gli altri profili della controversia<sup>9</sup>. Il sistema del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, infatti, ripartisce nettamente i compiti delle autorità, conferendo alla Corte il compito di interpretare e sindacare la validità degli atti dell'Unione, senza attribuzioni nella risoluzione del caso, ed al giudice nazionale il ruolo di decisione della controversia in virtù delle emergenze processuali e del diritto interno<sup>10</sup>.

### 3. Gli effetti delle sentenze

Gli effetti delle sentenze che la Corte di giustizia emette nell'ambito dei giudizi pregiudiziali vanno distinti a seconda che si tratti di una questione interpretativa o di una questione di validità.

#### 3.1. Gli effetti delle sentenze interpretative

Le decisioni con cui la Corte interpreta il diritto dell'Unione hanno natura dichiarativa: esse chiariscono il significato e la portata di una norma dell'Unione, quale deve o avrebbe dovuto essere intesa ed applicata fin dal momento della sua entrata in vigore.

Gli effetti di tali decisioni sono duplici. Essi, infatti, possono essere categorizzati come “effetti endoprocessuali”, ossia effetti che si esplicano all'interno del procedimento nel corso del quale la questione è stata posta, ovvero come “effetti extraprocessuali”, ossia effetti che trascendono l'ambito della controversia e che hanno portata generale, esplicandosi nell'ambito di tutti gli altri processi nazionali in cui trovi applicazione la normativa dell'Unione esaminata dalla Corte<sup>11</sup>.

Quanto agli effetti endoprocessuali, la decisione è obbligatoria per il giudice *a quo*: quest'ultimo è vincolato, ai fini della soluzione della controversia principale, dall'interpretazione fornita dalla

---

<sup>9</sup> Normalmente il giudice nazionale ha la facoltà, e non l'obbligo, di sollevare la questione. Quando tuttavia essa si pone in un giudizio pendente davanti ad un'autorità giudiziaria avverso le cui decisioni non è possibile proporre impugnazione, tale autorità è obbligata a rivolgersi alla Corte. In ogni caso, se il giudice nazionale, anche non di ultima istanza, dubita della validità dell'atto dell'Unione, esso non può, *motu proprio*, dichiararlo invalido ma deve effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Su questa tematica, i giudici di Lussemburgo sono tornati anche recentemente con la sentenza del 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management (C-561/19). In tale occasione, si è precisato che l'art. 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno: (i) deve adempiere il proprio obbligo di sottoporre alla Corte una questione relativa all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevata dinanzi ad esso, a meno che constati che tale questione non è rilevante o che la disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto d'interpretazione da parte della Corte o che la corretta interpretazione del diritto dell'Unione s'impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi; (ii) non può essere esonerato da detto obbligo per il solo motivo che ha già adito la Corte in via pregiudiziale nell'ambito del medesimo procedimento nazionale; (iii) può astenersi dal sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte per motivi d'irricevibilità inerenti al procedimento dinanzi a detto giudice, fatto salvo il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività. La sentenza in questione è stata commentata da F. FERRARO, *Corte di giustizia e obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza: nihil sub sole novum*, disponibile sul sito <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-ue/1996-corte-di-justizia-e-obbligo-di-rinvio-pregiudiziale-del-giudice-di-ultima-istanza-nihil-sub-sole-novum-di-fabio-ferraro>.

<sup>10</sup> Cfr. i punti 8 e 11 delle citate *Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*.

<sup>11</sup> Sul tema specifico degli effetti delle decisioni interpretative della Corte di giustizia, va richiamata E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia, Oggetto ed efficacia della pronuncia*, Torino, 2012.

Corte<sup>12</sup>. A tale decisione devono attenersi anche i giudici di pari o di diverso grado eventualmente chiamati ad occuparsi della stessa causa, in sede di impugnazione, a seguito di *traslatio iudicii* o di annullamento della sentenza da parte del giudice nazionale di superiore istanza.

Quanto agli effetti extraprocessuali, va osservato che - coerentemente con la funzione nomofilattica attribuita alla Corte di giustizia - il principio di diritto contenuto nella sentenza non vincola solo il giudice *a quo* ma si impone con effetti *erga omnes*. La disposizione in questione deve, infatti, essere da chiunque interpretata ed applicata così come indicato dalla Corte, almeno fino a quando questa, eventualmente chiamata di nuovo in causa, non ne fornisca una diversa interpretazione<sup>13</sup>. L'interpretazione della norma dell'Unione fornita dalla sentenza della Corte di giustizia prevale sulla diversa interpretazione eventualmente fornita dal giudice nazionale di grado superiore, finanche di rango costituzionale<sup>14</sup>.

Strettamente connessa alla portata *erga omnes* della sentenza, del resto, è la possibilità degli Stati membri e delle Istituzioni dell'Unione di presentare osservazioni nel corso del giudizio, pur non essendo parti del giudizio principale. Da tale portata deriva poi un preciso obbligo del giudice nazionale di conoscere la giurisprudenza della Corte di giustizia, non solo con limitato riferimento al contenzioso originato da pronunzie pregiudiziali provenienti dalle giurisdizioni del Paese di origine, ma anche di tutte le decisioni che, sebbene sollecitate da organi giurisdizionali appartenenti a diversi Paesi dell'Unione, abbiano comunque riguardato l'interpretazione della norma unionale<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> In questo senso, si v. sentenze della Corte di giustizia 11 dicembre 2018, Heinrich Weiss (C-493/17), punto 19; del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14), punti 14 e 16. Può richiamarsi anche l'ordinanza del 5 marzo 1986, Wünsche Handelsgesellschaft GmbH (causa C-69/85), punto 13, ove si legge che «[l]a sentenza con la quale la Corte si pronunzia in via pregiudiziale sull'interpretazione o sulla validità di un atto adottato da un'istituzione della Comunità risolve, con la forza del giudicato, una o più questioni di diritto comunitario e vincola il giudice nazionale per la definizione della lite principale».

<sup>13</sup> V. ad esempio sentenza del 20 settembre 2001, Grzelczyk (C-184/1999), nonché la risalente sentenza del 27 marzo 1963, Da Costa (C-28/62 e C-30/62).

<sup>14</sup> In proposito, può richiamarsi la già citata sentenza del 22 febbraio 2022, RS (C-430/21), punti 52 e 75, ove si legge che poiché la Corte di giustizia «detiene una competenza esclusiva a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione (...), spetta alla Corte stessa, nell'esercizio di tale competenza, precisare la portata del principio del primato del diritto dell'Unione alla luce delle disposizioni pertinenti di tale diritto, cosicché tale portata non può dipendere dall'interpretazione di disposizioni del diritto nazionale né dall'interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione seguita da un giudice nazionale che non corrisponda a quella della Corte (...); «[i]l giudice nazionale, che abbia esercitato la facoltà ad esso attribuita dall'articolo 267, secondo comma, TFUE, deve quindi eventualmente discostarsi dalle valutazioni di un organo giurisdizionale nazionale di grado superiore qualora esso ritenga, in considerazione dell'interpretazione fornita dalla Corte, che queste ultime non siano conformi al diritto dell'Unione, disapplicando all'occorrenza la norma nazionale che gli impone di rispettare le decisioni di tale organo giurisdizionale di grado superiore (v., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punti 30 e 31)». È stato anche affermato che «[l]'esigenza di assicurare la piena efficacia del diritto dell'Unione include l'obbligo, per i giudici nazionali, di modificare, se del caso, una giurisprudenza consolidata se questa si basa su un'interpretazione del diritto interno incompatibile con il diritto dell'Unione» (sentenza del 5 luglio 2016, Ognyanov, C-614/14, p. 35). Inoltre, secondo la sentenza del 15 gennaio 2013, Križan (C-416/10), la norma nazionale non può impedire al giudice di rinvio di sottoporre alla Corte domanda di pronuncia pregiudiziale in qualsiasi fase del procedimento che esso ritenga appropriata e eventualmente di lasciare disapplicati gli apprezzamenti della Corte Costituzionale che si rivelassero in contrasto con il diritto dell'Unione. Si tratta di principi che, come si è visto nella precedente nota 3, sono stati posti in discussione da parte delle Corti costituzionali polacca e rumena.

<sup>15</sup> Così R. G. CONTI, *I rapporti fra diritto interno e diritto dell'Unione europea, Corso Corte costituzionale "Istanze costituzionali e sovranazionali nel diritto tributario*, Roma, Corte costituzionale, 6-7 giugno 2016, disponibile sul sito: [https://www.giustizia-tributaria.it/allegati/Relazione\\_Cons.\\_Roberto\\_Giovanni\\_Conti.pdf](https://www.giustizia-tributaria.it/allegati/Relazione_Cons._Roberto_Giovanni_Conti.pdf). Dalla portata *erga omnes*

I giudici nazionali restano tuttavia liberi di stabilire se la pronuncia abbia fornito loro lumi sufficienti o se sia necessario interpellare nuovamente la Corte. Dunque, l'efficacia vincolante delle sentenze pregiudiziali non osta a che il giudice nazionale destinatario della sentenza della Corte di giustizia si rivolga nuovamente ad essa qualora lo ritenga necessario per la decisione della causa principale. Il nuovo rinvio può essere giustificato se il giudice nazionale si trovi di fronte a difficoltà di comprensione o di applicazione della sentenza, ovvero sottoponga alla Corte una nuova questione di diritto o, ancora, le prospetti nuovi elementi di valutazione che possano indurla a risolvere diversamente una questione già sollevata<sup>16</sup>.

Naturalmente anche gli altri giudici nazionali, diversi dall'autorità destinataria della decisione, mantengono la più ampia facoltà di adire la Corte di giustizia qualora lo ritengano opportuno, senza che il fatto che le disposizioni in questione siano già state interpretate dalla Corte abbia l'effetto di ostacolare una nova pronuncia da parte della stessa.

Ed infatti, i casi in cui la Corte di giustizia è stata chiamata nuovamente a fornire chiarimenti in relazione ad una questione già risolta nell'ambito di un precedente giudizio pregiudiziale sono molteplici<sup>17</sup>. In proposito va osservato che se, da un lato, non sono esclusi i *revirement* della Corte, dall'altro essa, laddove ritenga che la risposta ai quesiti possa essere agevolmente desunta dalla sua pregressa giurisprudenza, potrà pronunciarsi, con più sintetica motivazione, adottando un'ordinanza ai sensi dell'articolo 99 del Regolamento di procedura.

Il giudice nazionale diverso dal giudice a *quo* mantiene comunque il potere di interpretare - nel rispetto dei normali canoni ermeneutici - la sentenza della Corte di giustizia e, qualora il caso ad esso sottoposto diverga da quello oggetto di tale sentenza, può ovviamente escluderne l'applicabilità (questa operazione - il cui effetto è di contenere la portata della decisione con riferimento ad una determinata categoria di fattispecie - è nella prassi denominata *distinguishing*)<sup>18</sup>.

---

della decisione della Corte taluni hanno ricavato che l'autorità ad essa riconosciuta si avvicina al principio dello *stare decisis*, o del precedente obbligatorio con efficacia generale proprio del diritto anglosassone, nel senso che l'interpretazione fornita integra il contenuto della norma dell'Unione e condiziona la sua applicazione da parte di qualsiasi giudice interno, oltre a far venire meno l'obbligo del rinvio per i giudici di ultima istanza. Si è tuttavia osservato, in senso contrario, da un lato, che i giudizi nazionali diversi da quello che ha operato il rinvio non sono obbligati ad attenersi all'interpretazione già fornita dalla Corte, nel senso che mantengono la facoltà di introdurre a loro volta un ricorso pregiudiziale anche quando verta su questione identica già definita in analoga fattispecie, magari allo scopo di convincere la Corte a modificare la precedente giurisprudenza; dall'altro che la stessa Corte di giustizia può operare un *revirement*, non essendo vincolata dal proprio precedente. Si vedano, in proposito, G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, 447; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, Torino, 2017, p. 250 e ss.; E. D'ALESSANDRO, *op. cit.*, 300 ss.

<sup>16</sup> Così le sentenze della Corte di giustizia dell'11 giugno 1987, Pretore di Salò (C- 14/86), punti 12 e 13, e del 6 ottobre 2021 (C-561/19, *Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA c. Rete Ferroviaria Italiana SpA*), punto 38.

<sup>17</sup> A titolo meramente esemplificativo possono richiamarsi, oltre al già menzionato caso Taricco: (i) la sentenza Kaba (C-466/00), in cui il giudice destinatario di una prima decisione pregiudiziale ne ha sollevata una nuova, nell'ambito dello stesso procedimento, per aggiungere taluni elementi di fatto che avrebbero potuto diversamente orientare la decisione della Corte di giustizia; (ii) la causa FNV (causa C-237/20), nell'ambito della quale l'Hoge Raad dei Paesi Bassi ha chiesto nuovamente alla Corte di stabilire se nell'ambito di una procedura olandese di "pre-pack" debbano trovare applicazione o meno le tutele dei diritti dei lavoratori previste dalla direttiva 2001/23, prospettando taluni elementi che potrebbero condurre ad un *revirement* della precedente decisione, che si era espressa in senso affermativo.

<sup>18</sup> Così R. G. CONTI, *op. cit.*, 14. Di interesse, sotto questo profilo, la recente vicenda scaturita dalla sentenza della Corte di giustizia del 2 marzo 2021 (C-746/18) *Prokuratuur* (Condizioni di accesso ai dati relativi alle comunicazioni elettroniche), in relazione alla quale sia consentito richiamare G. PETRONI, *Il caso Prokuratuur: il difficile dialogo tra le Corti e le conseguenze della sentenza della Corte di giustizia nell'ordinamento nazionale*, disponibile sul sito

Il mancato rispetto, da parte di un giudice nazionale, di una sentenza della Corte può formare oggetto di impugnativa interna o, al limite, configurare gli estremi di una violazione del Trattato rispetto alla quale la Corte potrebbe essere ulteriormente adita con un ricorso per infrazione *ex* articolo 258 TFUE<sup>19</sup>. Inoltre, non è escluso che la violazione della sentenza possa provocare danni patrimoniali, per il cui ristoro gli interessati possono dar luogo ad un'azione di responsabilità dello Stato dinanzi ai giudici interni<sup>20</sup>.

Le sentenze interpretative della Corte, seppure in via incidentale, giungono spesso a sindacare la compatibilità della normativa interna con il diritto dell'Unione. In relazione a tali casi – e, in particolare, ove venga accertata l'incompatibilità della normativa nazionale con il diritto dell'Unione – si ritiene che la sentenza della Corte, oltre ad avere efficacia interpretativa del diritto dell'Unione, produca un effetto particolare sulla disposizione interna. In tal caso, infatti – in virtù del principio di leale cooperazione (articolo 4, paragrafo 3, TUE) – gli Stati membri hanno l'obbligo di eliminare le conseguenze di una violazione del diritto dell'Unione, analogamente a quanto avviene laddove sia accertato un inadempimento in esito ad una procedura di infrazione.

Pertanto, a seguito di una sentenza emessa su domanda di pronuncia pregiudiziale da cui risulti l'incompatibilità di una normativa nazionale con il diritto dell'Unione, è compito delle autorità dello Stato membro interessato adottare i provvedimenti generali o particolari idonei a garantire il rispetto del diritto dell'Unione sul loro territorio. Così, per le locali autorità legislative, sorge l'obbligo dello Stato membro di abrogare o modificare la norma nazionale incompatibile, al fine di eliminare lo stato di incertezza giuridica<sup>21</sup>. I giudici e le autorità amministrative nazionali, d'altra parte, hanno immediatamente l'obbligo di disapplicare la norma nazionale ritenuta incompatibile con una norma dell'Unione dotata di efficacia diretta<sup>22</sup>.

I sovraesposti effetti delle sentenze emesse dalla Corte di giustizia sono stati riconosciuti anche dai supremi organi giurisdizionali italiani, i quali hanno ribadito sia la loro efficacia extraprocessuale, sia l'esigenza che lo Stato italiano apporti le necessarie modificazioni o

---

<https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-ue/2026-il-caso-prokuratuur-il-difficile-dialogo-tra-le-corti-e-le-conseguenze-della-sentenza-della-corte-di-justizia-nell-ordinamento-nazionale-di-giovanni-petroni>.

<sup>19</sup> Per un esempio di procedimento per infrazione sorto in ragione del comportamento tenuto dai giudici nazionali in seguito all'emanazione di una sentenza della Corte di giustizia, si veda la sentenza del 4 ottobre 2018, Commissione/Francia (C-416/17). Nell'ambito di tale controversia, poiché il *Conseil d'État* francese aveva ommesso di sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia ed aveva fornito un'interpretazione dei principi di diritto da essa enunciati che “non si imponevano con evidenza”, si è ritenuto che la Repubblica francese fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 267, terzo comma, TFUE.

<sup>20</sup> In proposito va ricordato che, nel diritto dell'Unione, un diritto al risarcimento è riconosciuto qualora siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che la violazione sia sufficientemente qualificata e, infine, che esista un nesso diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi. Da ultimo in questo senso sentenza del 25 gennaio 2022, Vysočina Wind, (C- C-181/20), punto 69; si vedano anche sentenze del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, (C-46/93 e C-48/93), punto 51, e dell'8 luglio 2021, Koleje Mazowieckie (C-120/20), punto 61).

<sup>21</sup> Sentenza del 24 marzo 1988, Commissione / Italia (C-104/86), p. 12. Qualora l'autorità legislativa non dovesse ottemperare a tale obbligo possono configurarsi i presupposti per una procedura di infrazione, come recentemente avvenuto con riguardo al già menzionato filone giurisprudenziale riguardante l'indipendenza dei giudici polacchi, che ha dato luogo alla procedura di infrazione di cui alla causa C-204/21.

<sup>22</sup> Si veda, tra le altre, la sentenza della Corte di giustizia del 19 aprile 2016, Dansk Industri (C-441/14).

abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme di diritto dell'Unione<sup>23</sup>.

A questa "fisiologica" ricostruzione dei rapporti tra autorità giudiziarie e tra diritto interno e diritto dell'Unione, deve infine aggiungersi l'ipotesi, eccezionale in un sistema tendenzialmente improntato al primato del diritto dell'Unione e alla condivisione dei valori tra i vari Paesi che la compongono, di attivazione dei c.d. controlimiti. In relazione a tale argomento - venuto in rilievo nel già citato caso Taricco - basti ricordare che i controlimiti costituiscono le clausole di salvaguardia a protezione dei valori fondamentali che definiscono le singole identità costituzionali nazionali. Laddove vi sia un contrasto tra il diritto dell'Unione, per come interpretato dalla Corte di giustizia, e tali valori fondamentali, è possibile impugnare l'ordine di esecuzione del Trattato, nella parte in cui consente l'ingresso nell'ordinamento nazionale di quella specifica norma europea incompatibile con i principi della Costituzione<sup>24</sup>.

In proposito, la Corte di giustizia ha ammesso che, ai sensi dell'art. 4, paragrafo 2, del TUE, essa possa essere chiamata a verificare che un obbligo del diritto dell'Unione non attenti all'identità nazionale di uno Stato membro. Tuttavia, tale disposizione, non autorizza la Corte costituzionale di uno Stato membro a disapplicare una norma del diritto dell'Unione, con la motivazione che tale norma non rispetti l'identità nazionale dello Stato membro interessato. In tal caso, la Corte costituzionale dovrebbe sospendere il giudizio e investire la Corte di giustizia di una questione pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TFUE, al fine di valutare la validità di tale disposizione alla luce dell'art. 4, par. 2, del TUE, essendo la Corte di Lussemburgo la sola competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione<sup>25</sup>.

### 3.2. Gli effetti delle sentenze relative a questioni di validità

Si è detto che la domanda pregiudiziale può anche riguardare il sindacato di validità di un atto dell'Unione. In tale contesto, occorre distinguere il caso in cui si concluda per la validità dell'atto da quello in cui si affermi la sua invalidità.

Nella prima ipotesi, la sentenza della Corte di giustizia ha un'efficacia limitata alla controversia a *quo*. Resta ferma, dunque, la possibilità di riproporre la medesima questione di validità, così come,

---

<sup>23</sup> Corte Cost., sentenza del 23 aprile 1985, n. 113; Corte Cost., sentenza dell'11 luglio 1989, n. 389. Anche la Corte di cassazione, da parte sua, ha affermato che: (i) «[l]e statuizioni delle sentenze interpretative della Corte di giustizia (...) pronunciate in via pregiudiziale (...) hanno diretta e immediata applicazione nel nostro ordinamento interno e determinano l'effetto della non applicazione della legge nazionale dichiarata incompatibile con l'ordinamento [dell'Unione]» (Cass., 3 ottobre 1997, n. 9653); (ii) «[l]e sentenze della Corte di Giustizia Europea di Lussemburgo hanno, al pari dei regolamenti del Consiglio CE, diretta efficacia nell'ordinamento interno ai sensi dell'art. 189 del Trattato CEE [ora art. 288 TFUE] e, se pronunciate in sede di rinvio pregiudiziale, vincolano espressamente il giudice rimettente» (Cass., 11 settembre 2015, n. 17994); (iii) «[l]'interpretazione del diritto [dell'Unione] adottata dalla Corte di giustizia ha efficacia "ultra partes", sicché alle sentenze dalla stessa rese, sia pregiudiziali che emesse in sede di verifica della validità di una disposizione, va attribuito il valore di ulteriore fonte del diritto [dell'Unione], non nel senso che esse creino "ex novo" norme [dell'Unione], bensì in quanto ne indicano il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia "erga omnes" nell'ambito dell'[Unione]» (Cass., 20 ottobre 2021, n. 29258).

<sup>24</sup> In particolare, la Corte costituzionale ha affermato che «il diritto dell'Unione, e le sentenze della Corte di giustizia che ne specificano il significato ai fini di un'uniforme applicazione, non possono interpretarsi nel senso di imporre allo Stato membro la rinuncia ai principi supremi del suo ordinamento costituzionale» (ordinanza della Corte Cost. n. 24 del 26 gennaio 2017 sul noto caso Taricco, con cui è stata sollevata questione pregiudiziale). Tra i tanti contributi sul tema, va richiamato R. MASTROIANNI, *Supremazia del diritto dell'Unione e "controlimiti" costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016.

<sup>25</sup> Si veda la citata sentenza del 22 febbraio 2022, RS (C-430/21), punti 68-71.

anche in tal caso, la possibilità che la Corte di giustizia si pronunci con ordinanza ai sensi dell'articolo 99 del Regolamento di procedura, qualora la risposta ai quesiti sia facilmente desumibile dalla giurisprudenza esistente.

Se, al contrario, la Corte dovesse concludere nel senso dell'invalidità dell'atto, la sua pronuncia avrà effetti *erga omnes*, comparabili a quelli di una sentenza di annullamento dell'atto in questione. Infatti, sebbene formalmente la sentenza sia indirizzata al giudice *a quo*, essa costituisce per qualsiasi altro giudice "motivo sufficiente per considerare non valido tale atto ai fini della decisione che esso debba emettere"<sup>26</sup>.

Inoltre, le autorità nazionali sono chiamate a non applicare l'atto dichiarato invalido e le istituzioni dell'Unione, da parte loro, sono tenute ad adottare tutti i provvedimenti che la statuizione contenuta nella sentenza comporta, come avviene in seguito ad una sentenza di annullamento<sup>27</sup>.

### 3.3. Gli effetti delle sentenze nel tempo

In linea di principio, le sentenze pregiudiziali, di interpretazione o dichiarative di invalidità - proprio per la loro natura dichiarativa - hanno effetto retroattivo e si applicano anche a situazioni pregresse sorte anteriormente alla sentenza purché non esaurite.

Infatti, quanto alle sentenze interpretative, la decisione della Corte chiarisce il senso e la portata della norma dell'Unione come avrebbe dovuto essere applicata fin dal momento della sua entrata in vigore. Ne deriva che la norma così interpretata può e deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e sviluppatisi prima della sentenza interpretativa<sup>28</sup>.

La Corte di giustizia ha tuttavia affermato che - in applicazione del principio generale della certezza del diritto e in considerazione dei gravi turbamenti che la sua decisione potrebbe arrecare a rapporti giuridici anteriormente sorti in buona fede - essa può decidere di limitare la possibilità per gli interessati di far valere una disposizione come da essa interpretata<sup>29</sup>. In questi casi, dunque,

---

<sup>26</sup> Così sentenza del 13 maggio 1981 (C-66/80), *International Chemical Corporation*, punto 13; più di recente, ordinanza 8 novembre 2007, *Fratelli Martini e Cargill* (C-421/06). Si osservi che, per la consolidata giurisprudenza della Corte, il soggetto legittimato ad impugnare un atto dell'Unione con ricorso per annullamento che abbia lasciato inutilmente decorrere il relativo termine perentorio, non può poi contestare incidentalmente la validità della decisione davanti ai giudici nazionali (v. sentenza del 9 marzo 1994, *TWD*, C-188/92; da ultimo in questo senso si è pronunciata la sentenza del 19 settembre 2019, *Trace Sports*, C-251/18, punto 29).

<sup>27</sup> In questo senso, sentenza 30 ottobre 1975, C-23/75, *Rey Soda*; sentenza del 19 ottobre 1977, C-117/76 e C-16/77, *Rukdeschel e a;* C-124/76 e 20/77, *Moulin et Huileries de Pont-Mousson e Providence agricole de la Champagne*.

<sup>28</sup> Così da ultimo sentenza del 20 dicembre 2017, *Erzeugerorganisation* (v. C-516/16), punto 88. Un esempio è costituito dalla sentenza del 6 luglio 1995, *BP Soupergaz*, resa nella causa C-62/93, nell'ambito della quale il giudice greco chiedeva se un soggetto d'imposta potesse richiedere il rimborso dell'IVA indebitamente pagata con effetto retroattivo, dal giorno dell'entrata in vigore della normativa nazionale contraria alla (sesta) direttiva IVA. In tale occasione la Corte ha risposto affermativamente, nel senso che il soggetto d'imposta può richiedere il rimborso dell'IVA indebitamente pagata con effetto retroattivo, conformemente alle modalità procedurali previste dall'ordinamento giuridico dello Stato membro, nel rispetto dei principi di equivalenza ed effettività.

<sup>29</sup> Con la storica sentenza del 8 aprile 1976, *Defrenne* (C-43/75), ad esempio, la Corte ha riconosciuto effetto diretto all'articolo 153 del TFUE, che sancisce il principio di eguaglianza della remunerazione tra uomini e donne. L'effetto retroattivo di tale interpretazione avrebbe potuto portare a rivendicazioni anche rispetto a vicende pregresse, con possibile rischio di fallimento per le imprese. Per tale ragione, nell'ottica di tutelare interessi sia pubblici che privati è per rispetto del principio di certezza del diritto, la Corte ha escluso che l'interpretazione fornita potesse applicarsi a retribuzioni relative a periodi passati.

alle pronunzie della Corte di giustizia è espressamente attribuita efficacia *ex nunc*. Si tratta in ogni caso di una delimitazione eccezionale, che può trovare origine solo nella decisione stessa della Corte, non potendo i giudici nazionali autonomamente limitare la portata temporale di essa.

Questa giurisprudenza è stata più volte confermata, con l'ulteriore precisazione che la portata retroattiva della sentenza può essere limitata quando il comportamento non conforme all'atto normativo derivato sia causato da una obiettiva situazione di incertezza e di ambiguità circa la corretta applicazione del diritto dell'Unione<sup>30</sup>.

La limitazione, comunque sia, non può pregiudicare coloro che prima della data della pronuncia abbiano avviato azione giurisdizionale ovvero proposto domanda equivalente, poiché, diversamente ragionando, verrebbe indebitamente compromessa la tutela giurisdizionale dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto dell'Unione<sup>31</sup>.

Anche nell'ambito dei rinvii pregiudiziali ove la Corte di giustizia dichiara l'invalidità di un atto, la regola è quella dell'effetto retroattivo della decisione. Tuttavia, pur non essendovi una disposizione specifica che consenta la limitazione degli effetti nel tempo della pronuncia, la Corte ha ritenuto di poter applicare in via analogica l'articolo 264, paragrafo 2, del TFUE, oltre che per preminenti motivi di certezza del diritto, anche per ragioni di coerenza sistematica tra il ricorso in annullamento ed il rinvio pregiudiziale.

In questo contesto, così come avvenuto anche nei rinvii pregiudiziali interpretativi, è risultato problematico bilanciare il potere della Corte di limitare gli effetti retroattivi della dichiarazione di invalidità con il diritto di difesa di coloro che avevano già agito in giudizio al momento dell'intervento della sentenza. In un primo momento, la Corte di giustizia è giunta addirittura ad escludere che la declaratoria di invalidità di un atto potesse essere fatta valere nel giudizio nazionale nel quale la questione era stata sollevata<sup>32</sup>. Tale soluzione è stata oggetto di forti critiche, anche da parte della Corte costituzionale italiana<sup>33</sup>, prospettandosi una potenziale incompatibilità con il contenuto essenziale del diritto alla tutela giurisdizionale.

Successivamente, la Corte di giustizia sembra aver mutato orientamento. Essa, infatti, ha ammesso la possibilità di escludere la limitazione degli effetti nel tempo delle proprie sentenze, a favore delle parti che abbiano introdotto la causa dinanzi al giudice interno, o di ogni altra persona che abbia proposto un ricorso equivalente prima della sentenza di accertamento dell'invalidità dell'atto, in modo che tali soggetti non siano privati di una tutela giurisdizionale effettiva in caso di violazione del diritto dell'Unione da parte di un'Istituzione<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> In questi termini G.STROZZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, 450, ove viene richiamata la giurisprudenza in questione.

<sup>31</sup> Sentenza del 4 maggio 1999, Sürül (C-262/96).

<sup>32</sup> Sentenza del 29 ottobre 1980, Roquette Frères (C-145/79).

<sup>33</sup> Corte cost., 21 aprile 1989, n. 232, in *Foro it.*, 1990, I, 1855. La Corte costituzionale, in quella occasione investita di una questione di legittimità costituzionale della legge di esecuzione del Trattato di Roma, per contrasto, in particolare, con l'art. 24 Cost., pur manifestando le sopraesposte perplessità, ebbe comunque a dichiarare infondata la questione sollevata di fronte a lei.

<sup>34</sup> Sentenza del 26 aprile 1994, Roquette Frères (C-228/92).