

La Corte di giustizia UE ha ritenuto che la normativa europea ammette che quando un giudice di Stato membro emette una decisione risolutiva di una controversia nell'ambito della quale esso aveva investito la Corte di una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'[art. 267 TFUE](#), le parti di tale controversia non possono chiedere la revocazione di detta decisione dell'organo giurisdizionale nazionale sulla base del motivo che quest'ultimo avrebbe violato l'interpretazione del diritto dell'Unione fornita dalla Corte in risposta a tale domanda.

Corte di giustizia UE, sezione IX, 7 luglio 2022, C-261/21, F. Hoffmann-La Roche Ltd e altri

Unione europea – Giustizia amministrativa – Revocazione – Tassatività – Contrasto con sentenza della Corte di giustizia UE

L'articolo 4, paragrafo 3, e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE nonché l'articolo 267 TFUE, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che non ostano a disposizioni di diritto processuale di uno Stato membro che, pur rispettando il principio di equivalenza, producono l'effetto che, quando l'organo di ultimo grado della giurisdizione amministrativa di tale Stato membro emette una decisione risolutiva di una controversia nell'ambito della quale esso aveva investito la Corte di una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi del suddetto articolo 267, le parti di tale controversia non possono chiedere la revocazione di detta decisione dell'organo giurisdizionale nazionale sulla base del motivo che quest'ultimo avrebbe violato l'interpretazione del diritto dell'Unione fornita dalla Corte in risposta a tale domanda (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte di giustizia UE, sul rinvio pregiudiziale effettuato da [Cons. Stato, sez. VI, 18 marzo 2021, n. 2327](#) (oggetto della [News US, n. 67 del 2022](#), sulla quale si veda *infra*, § h), ha espresso il principio di diritto di cui in massima, dopo aver riformulato il quesito rivolto dal giudice *a quo*.

II. – Il collegio, dopo aver descritto le vicende processuali e le argomentazioni delle parti, ha osservato che:

- a) nell'ambito della procedura di cooperazione tra giudici nazionali e la Corte, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito e, se necessario, riformulare le questioni ad essa sottoposte ([sentenza del 15 luglio 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20](#), in *Foro amm.*, 2021, 1106). In particolare l'art. 2 TFUE riguarda la ripartizione tra l'Unione e gli Stati membri delle competenze a

legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti e le regole da esso dettate sono estranee alla questione relativa all'esistenza di rimedi giurisdizionali all'interno di uno Stato membro sollevata dal giudice di rinvio, con la conseguenza che la terza questione deve essere riformulata escludendo dal suo oggetto il citato articolo;

- b) la questione mira a chiarire se la normativa UE debba essere interpretata nel senso che osta a disposizioni di diritto processuale di uno Stato membro aventi per effetto che, quando l'organo di ultimo grado della giurisdizione amministrativa di tale Stato membro emette una decisione risolutiva di una determinata controversia nell'ambito della quale aveva investito la Corte di una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE, le parti di tale controversia non possono chiedere la revocazione di detta decisione dell'organo giurisdizionale nazionale sulla base del motivo che quest'ultima avrebbe violato l'interpretazione del diritto dell'Unione fornita dalla Corte in risposta a tale domanda;
- c) occorre preliminarmente ricordare che l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE obbliga gli Stati membri a stabilire i rimedi giurisdizionali necessari ad assicurare ai singoli, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, il rispetto del loro diritto a una tutela giurisdizionale effettiva;
 - c1) spetta, tuttavia, all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, in forza del principio di autonomia processuale, stabilire le modalità processuali di tali rimedi giurisdizionali, nel rispetto del principio di equivalenza;
 - c2) nel caso di specie, le disposizioni processuali interne limitano la possibilità per i singoli di chiedere la revocazione di una sentenza del Consiglio di Stato secondo le medesime modalità, indipendentemente dal fatto che la domanda di revocazione trovi il proprio fondamento in disposizioni di diritto nazionale oppure in disposizioni del diritto dell'Unione;
 - c3) pertanto, tali norme non violano il principio di equivalenza;
- d) per quanto riguarda il principio di effettività, il diritto dell'Unione non produce l'effetto di obbligare gli Stati membri a istituire mezzi di ricorso diversi da quelli previsti dal diritto interno, a meno che dall'impianto sistematico dell'ordinamento giuridico nazionale risulti che non esiste alcun rimedio giurisdizionale che

permetta, anche solo in via incidentale, di garantire il rispetto dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, o che l'unico modo per poter adire un giudice da parte di un singolo sia quello di commettere violazioni del diritto;

d1) nel caso di specie, nessun elemento induce a ritenere che il diritto processuale italiano abbia l'effetto di rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio, nel settore del diritto della concorrenza, dei diritti conferiti ai singoli dall'Unione;

d2) ne discende che la normativa processuale interna non lede neanche il principio di effettività;

e) in una situazione caratterizzata dall'esistenza di un rimedio giurisdizionale che consente di garantire il rispetto dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione è ammissibile che lo Stato membro conferisca all'organo di ultimo grado della giustizia amministrativa di detto Stato la competenza a pronunciarsi in ultima istanza sulla controversia;

f) qualora siano invocate disposizioni di diritto dell'Unione dinanzi a un organo giurisdizionale nazionale, il quale emetta la propria decisione dopo aver ricevuto la risposta alle questioni che esso aveva sottoposto alla Corte in merito all'interpretazione di tali disposizioni, la condizione relativa all'esistenza, nello stato membro interessato, di un rimedio giurisdizionale che consenta di garantire il rispetto dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione è necessariamente soddisfatta;

f1) *"Detto Stato membro può, di conseguenza, limitare la possibilità di chiedere la revocazione di una sentenza del suo organo giurisdizionale amministrativo di ultimo grado a situazioni eccezionali e tassativamente disciplinate, che non includano l'ipotesi in cui, ad avviso del singolo soccombente dinanzi a detto organo giurisdizionale, quest'ultimo non abbia tenuto conto dell'interpretazione del diritto dell'Unione fornita dalla Corte in risposta alla sua domanda di pronuncia pregiudiziale";*

f2) *"l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE non obbliga gli Stati membri a consentire ai singoli di chiedere la revocazione di una decisione giurisdizionale emessa in ultimo grado sulla base del motivo che quest'ultima violerebbe l'interpretazione del diritto dell'Unione fornita dalla Corte in risposta a una*

domanda di pronuncia pregiudiziale che era stata formulata nel medesimo procedimento”;

- f3) tale conclusioni non è contraddetta dall’art. 4, par. 3, TUE che obbliga gli Stati membri ad adottare ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell’Unione, in quanto tale disposizione non può essere interpretata nel senso di obbligare gli Stati membri ad istituire nuovi rimedi giurisdizionali, obbligo che non è imposto loro dall’art. 119, par. 11, secondo comma, TUE;
- f4) detta conclusione non è contraddetta neanche dall’art. 267 TFUE, il quale impone al giudice del rinvio di dare piena efficacia all’interpretazione del diritto dell’Unione data dalla Corte nella sentenza emessa in via pregiudiziale, ma spetta solo al giudice nazionale accertare e valutare i fatti della controversia di cui al procedimento principale;
- f5) ne discende che *“non spetta alla Corte esercitare, nell’ambito di un nuovo rinvio pregiudiziale, un controllo che sia destinato a garantire che tale giudice, dopo aver investito la Corte di una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull’interpretazione di disposizioni del diritto dell’Unione applicabili alla controversia sottopostagli, abbia applicato tali disposizioni in modo conforme all’interpretazione di queste ultime fornita dalla Corte”*, ferma la possibilità per il giudice nazionale di rivolgersi nuovamente alla Corte di giustizia UE per ottenere ulteriori chiarimenti sull’interpretazione del diritto dell’unione fornita dalla Corte;
- f6) *“tale disposizione non può, tuttavia, essere interpretata nel senso che un organo giurisdizionale nazionale possa proporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale volta a chiarire se detto organo giurisdizionale nazionale abbia correttamente applicato al procedimento principale l’interpretazione fornita dalla Corte in risposta a una domanda di pronuncia pregiudiziale da esso precedentemente sottopostale nello stesso procedimento”;*
- f7) tale conclusione non può essere messa in discussione neanche dall’art. 47 della Carta, in quanto, quando i singoli hanno accesso a un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge – circostanza che sembra ricorrere, fatta salva la verifica del giudice del rinvio, nell’ordinamento giuridico italiano – il diritto di accedere a un siffatto giudice, sancito dalla Carta, è

rispettato, senza che sia possibile qualificare la norma di diritto nazionale che circoscrive la possibilità di chiedere la revocazione delle sentenze dell'organo di ultimo grado della giurisdizione amministrativa a situazioni eccezionali e tassativamente disciplinate, come una limitazione, ai sensi dell'art. 52, par. 1, della Carta, del suddetto diritto sancito all'art. 47 della stessa;

g) in ogni caso, i singoli che abbiano eventualmente subito un danno per effetto della violazione dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione causata da una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado possono far valere la responsabilità di tale Stato membro purché siano soddisfatte le condizioni relative al carattere sufficientemente qualificato della violazione e all'esistenza del nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito da tali soggetti. *“Il principio della responsabilità di uno Stato membro per i danni causati ai privati da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili è inerente al sistema del trattato, a prescindere dal fatto che l'origine del danno sia imputabile al potere legislativo, giudiziario o esecutivo. In considerazione del ruolo essenziale svolto dal potere giudiziario nella tutela dei diritti che i singoli traggono dalle norme dell'Unione, la piena efficacia di queste ultime verrebbe rimessa in discussione e la tutela dei diritti che esse riconoscono sarebbe affievolita se fosse escluso che i privati possano, a determinate condizioni, ottenere un risarcimento allorché i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto dell'Unione imputabile a una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado di uno Stato membro.*

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

h) la questione è stata rimessa all'attenzione della Corte di giustizia UE dalla citata [Cons. Stato, sez. VI, 18 marzo 2021, n. 2327](#), oggetto della [News US, n. 67 del 2022](#), alla quale si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni sviluppate dal collegio e dei quesiti formulati: al § g), sul rapporto fra cause di revocazione individuate dal diritto nazionale e contrasto con decisioni delle Corti sovranazionali sopravvenute al giudicato; al § i), sui limiti all'obbligo di rinvio pregiudiziale e sul ruolo dei contro limiti; al § j), sul vincolo per il giudice nazionale di attenersi ai fini della soluzione della controversia principale all'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia UE; al § k), sull'autonomia procedurale degli Stati membri e il necessario rispetto dei principi di equivalenza ed effettività; al § l), sul rapporto tra giudice nazionale ed europeo; al § m), sul rimedio del risarcimento del danno in caso di violazione del diritto dell'Unione (ivi il richiamo a [Corte di giustizia CE, 30 settembre 2003, C-224/01, Köbler](#), in *Foro it.*, 2004, IV, 4, con nota di SCODITTI; *Danno e resp.*, 2004, 23, con nota di CONTI;

Riv. dir. internaz., 2004, 230; *Rass. giur. energia elettrica*, 2003, 467; *Resp. civ.*, 2004, 57, con nota di BASTIANON; *Riv. dir. internaz. privato e proc.*, 2004, 355; *Informazione prev.*, 2003, 1418);

- i) per ulteriori approfondimenti sulle ipotesi in cui un giudice nazionale di ultima istanza non è soggetto all'obbligo di rinvio pregiudiziale si veda [Corte di giustizia UE, grande sezione, 6 ottobre 2021, C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi](#) (oggetto della [News US, n. 83 del 3 novembre 2021](#)), secondo cui *"L'articolo 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno 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. La configurabilità di siffatta eventualità deve essere valutata in funzione delle caratteristiche proprie del diritto dell'Unione, delle particolari difficoltà che la sua interpretazione presenta e del rischio di divergenze giurisprudenziali in seno all'Unione. Tale giudice 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. Tuttavia, esso 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"*. Alla citata News US si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni sviluppate dal collegio: al § IV), sui limiti all'obbligo di rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*, nella giurisprudenza nazionale amministrativa e della Corte di cassazione;
- j) nel senso della compatibilità con il diritto europeo della normativa interna che in tema di appalti pubblici non consente alle imprese che hanno partecipato a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, di contestare la conformità al diritto dell'Unione di una sentenza del supremo organo della giustizia amministrativa di tale Stato membro si veda [Corte di giustizia UE, grande sezione, 21 dicembre 2021, C-497/20, Randstad Italia s.p.a.](#) (in *Foro it.*, 2022, IV, 90, nonché oggetto della [News US, n. 10 del 18 gennaio 2022](#)). Alla citata News US si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni sviluppate dal collegio: al § h), per riferimenti alla pronuncia della Corte di cassazione che aveva posto la questione all'attenzione della Corte di giustizia UE, e per ulteriori richiami dottrinali e

giurisprudenziali sulla nozione e sull'ambito applicativo dei motivi inerenti la giurisdizione;

- k) sul tema della responsabilità dello Stato membro per violazione del diritto europeo cfr. anche [Corte di giustizia UE, sez. I, 4 marzo 2020, C-34/19, Telecom Italia s.p.a.](#), oggetto della [News US n. 32 del 21 marzo 2020](#), cui si rinvia per ulteriori approfondimenti, spec. § j).