



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 24 del 14 febbraio 2023
a cura dell'Ufficio del massimario

La Corte di giustizia UE torna ad esprimersi sulla possibilità per il giudice nazionale di astenersi dal sottoporre alla Corte una questione di interpretazione del diritto dell'Unione.

Corte di giustizia UE, sezione VI, ordinanza 15 dicembre 2022, C-597/21, Centro Petroli Roma S.r.l

Unione europea - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE – Giudice nazionale di ultima istanza - Obbligo di rinvio pregiudiziale - Esclusione - Limiti e condizioni.

L'articolo 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto in-terno può astenersi dal sottoporre alla Corte una questione di interpretazione del diritto dell'Unione e risolverla sotto la propria responsabilità laddove la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si imponga con un'evidenza tale da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio. L'esistenza di una siffatta eventualità deve essere valutata in base alle caratteristiche proprie del diritto dell'Unione, alle difficoltà particolari relative alla sua interpretazione e al rischio di divergenze giurisprudenziali in seno all'Unione europea.

Tale giudice nazionale non è tenuto a dimostrare in maniera circostanziata che gli altri giudici di ultima istanza degli Stati membri e la Corte adotterebbero la medesima interpretazione, ma deve aver maturato la convinzione, sulla base di una valutazione che tenga conto dei citati elementi, che la stessa evidenza si imponga anche agli altri giudici nazionali in parola e alla Corte (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna, la Corte di giustizia UE, decidendo la questione sollevata da Cons. Stato, sez. IV, sentenza non definitiva 14 settembre 2021, n. 6290 (oggetto della News US n. 78 del 4 ottobre 2021) ha affermato il principio di cui in massima. Nell'affrontare la questione che era stata specificamente sottoposta al suo vaglio –ovvero il modo in cui il giudice del rinvio pregiudiziale ha l'obbligo di dimostrare perché gli altri giudici di ultima istanza degli Stati membri e la Corte adotterebbero la medesima interpretazione così da rendere pleonastico il rinvio stesso- non fornisce, tuttavia, una risposta circostanziata, né individua criteri chiari e inequivocabili (che erano stati chiesti con l'ordinanza di rimessione), ma si è limitata ad affermare genericamente che il giudice di

ultima istanza debba *“aver maturato la convinzione, sulla base di una valutazione che tenga conto dei citati elementi, che la stessa evidenza si imponga anche agli altri giudici nazionali in parola e alla Corte”*, rinviando per il resto alla propria decisione 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, C-561/19.

Anche in questa occasione, come nella ordinanza 15 dicembre 2022, C-144/22, Eredi Raimondo Bufarini S.r.l. (oggetto della news UM n. 19 del 6 febbraio 2023), la Corte UE non ha chiarito se l'osservanza del predetto requisito (ovvero la dimostrazione che gli altri giudici adotterebbero la medesima interpretazione della norma) debba essere accertata *“in modo soggettivo”*, vale a dire se i giudici di ultima istanza possano limitarsi ad esporre i motivi per cui ritengono che la propria interpretazione del diritto dell'Unione in discussione dinanzi ad essi sarebbe identica a quelle dei giudici degli altri Stati membri o della Corte; oppure se sia sufficiente che i giudici di ultima istanza indichino *“in modo oggettivo”* i motivi per i quali non sussistono ragionevoli dubbi in merito all'interpretazione e all'applicazione del diritto dell'Unione, senza prendere in esame l'interpretazione che potrebbero adottare altri giudici e tenendo conto del fatto che tale diritto utilizza una terminologia a esso propria, del tenore letterale della disposizione di detto diritto in questione, del contesto in cui tale disposizione si colloca, degli obiettivi di tutela a essa sottesi, nonché dello stadio di evoluzione del diritto dell'Unione nel momento in cui detta disposizione deve essere applicata.

La sentenza in definitiva non scioglie i dubbi sollevati dal giudice del rinvio, ma si limita a riaffermare che in presenza di orientamenti giurisprudenziali divergenti –in seno agli organi giurisdizionali di un medesimo Stato membro o tra organi giurisdizionali di Stati membri diversi– relativi all'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione applicabile alla controversia di cui al procedimento principale (e portata a conoscenza del giudice nazionale di ultima istanza), quest'ultimo *“deve prestare particolare attenzione nella sua valutazione riguardo a un'eventuale assenza di ragionevole dubbio quanto all'interpretazione corretta della disposizione dell'Unione di cui trattasi e tenere conto, segnatamente, dell'obiettivo perseguito dalla procedura pregiudiziale che è quello di assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione”*.

Né la Corte si è pronunciata, dichiarandola irricevibile, sulla seconda (e importante) questione posta dal giudice del rinvio: se l'art. 267 TFUE, letto alla luce dei principi di indipendenza dei giudici e di ragionevole durata del processo, possa essere interpretato nel senso che esso osta a che un giudice supremo nazionale, che abbia respinto la domanda di rinvio pregiudiziale di interpretazione del diritto dell'Unione, possa essere sottoposto, *ipso iure* oppure a discrezione della parte che propone l'azione, a un procedimento per responsabilità civile e disciplinare.

Nel rimarcare come ancora una volta la Corte sovranazionale abbia disatteso le specifiche richieste del giudice del rinvio occorre sottolineare che nella vicenda in esame (a differenza della controversia decisa dalla Corte UE con la citata ordinanza 15 dicembre 2022, C-144/22), la IV sezione del Consiglio di Stato, anche dopo il rinvio, è stata costretta a pronunciarsi in sede cautelare –su impulso delle parti– osservando che la formulazione di un rinvio pregiudiziale non ha effetto sospensivo della decisione di primo grado, posto che con tale rinvio si sottopone alla Corte un quesito di interpretazione del diritto euro-unitario, mentre la questione degli effetti interinali del provvedimento nazionale impugnato resta di competenza esclusiva del giudice della vicenda amministrativa controversa, ossia del

giudice nazionale procedente, organo giudiziario precostituito per legge (art. 25, comma 1, Cost.).

Inoltre la medesima IV sezione, con ordinanza 6 aprile 2022, n. 2545 ha risposto alla sollecitazione della Corte UE che la aveva invitata a ritenere superata la richiesta di rinvio pregiudiziale, tenuto conto dei principi ritraibili dalla sentenza della medesima Corte, grande sezione, 6 ottobre 2021, C-561/19, (in *Foro It. Rep.*, 2021, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1059, nonché oggetto della News US n. 83 del 23 novembre 2021) sopravvenuta rispetto alla decisione di rinvio pregiudiziale.

La richiesta di chiarimento pervenuta dalla segreteria della Corte UE, seguiva una denuncia della società appellante alla Commissione europea (cui ha fatto seguito l'apertura preliminare di una procedura di infrazione da parte di quest'ultima), con la quale la società aveva affermato circostanze non veritiere, chiarite, invece, nella citata ordinanza n. 2545 del 2022.

Nella medesima ordinanza, la IV sezione ha osservato che, a seguito della denuncia della società appellante alla Commissione europea, permane l'interesse del Consiglio di Stato alla decisione dei quesiti pregiudiziali su tutte le questioni sottoposte dal rinvio, coincidenti, peraltro, con le questioni enunciate nella denuncia, al fine di porre termine alla procedura di infrazione.

Il giudice rimettente ha chiarito, infatti, che i principi elaborati dalla Corte di giustizia, con la sentenza 6 ottobre 2021, non appaiono rispondere ai quesiti sollevati con la sentenza non definitiva n. 6290 del 2021.

In particolare, le condizioni poste dalla Corte di giustizia, per escludere l'obbligo di rinvio pregiudiziale gravante sul giudice di ultima istanza *ex art. 267 TFUE*, risultano comunque: I) di difficile accertamento, nella parte in cui fanno riferimento alla necessità che il giudice procedente, certo dell'interpretazione e dell'applicazione da dare al diritto dell'U.E., rilevante per la soluzione della controversia nazionale, provi in maniera circostanziata che la medesima evidenza si imponga anche presso i giudici degli altri Stati membri e la Corte (in questo senso si condivide l'orientamento espresso dal medesimo Consiglio di Stato, successivamente alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, cfr. sez. VI, ordinanza 22 marzo 2022, n. 2066, §§ da 28 a 32);

II) lesive del principio costituzionale (art. 111, comma secondo, Cost.) ed europeo (art. 47, comma 2, Carta dei diritti fondamentali U.E.) della ragionevole durata del processo, in quanto il giudice supremo nazionale italiano è costretto a disporre un rinvio pregiudiziale, allungando di molto i tempi di risoluzione della controversia, per prevenire, in assenza di qualsivoglia filtro preventivo, la proposizione dell'azione di risarcimento del danno ai sensi della norma sancita dall'art. 2, comma 3-bis, legge n. 117/1988, nonché la ragionevole certezza del coinvolgimento in un accertamento disciplinare, ai sensi della norma sancita dall'art. 9, comma 1, legge n. 117/1988 (pure dopo le precisazioni operate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 169 del 2021);

III) lesive del principio del valore della indipendenza della magistratura, elemento costitutivo della declamata *rule of law* (art. 101, comma 2, Cost.; art. 47, comma 2, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; art. 6, comma 1, C.e.d.u.) in quanto, pure in presenza di una attività esegetica motivatamente svolta dal giudice nazionale (come nel caso di specie), quest'ultimo può essere attinto dalla minaccia della sanzione risarcitoria e disciplinare per gli esiti (non graditi) della interpretazione.

E' necessario sottolineare, come rispetto alla questione oggetto del rinvio pregiudiziale disposto dal Consiglio di Stato, sez. IV con sentenza non definitiva, 25 gennaio 2022, n. 490 (oggetto della News US, n. 16 del 15 febbraio 2022) confluito nella citata ordinanza della Corte di giustizia C-144/22, l'interesse alla decisione era (ed è tuttora) ancorato alla apertura di una procedura preliminare di infrazione a carico dello Stato italiano (Consiglio di Stato) per gli aspetti cautelari della vicenda, come meglio evidenziato nella ordinanza cautelare 6 aprile 2022, n. 2545.

II. – La Corte di giustizia, dopo aver descritto le ragioni del rinvio, la normativa applicabile e analizzato le argomentazioni delle parti, ha svolto le medesime considerazioni espresse nella citata ordinanza 15 dicembre 2022, C-144/22 (oggetto della citata news UM n. 19 del 6 febbraio 2023, alla quale si rinvia, in particolare, ai §§ i) - p)).

