

IL PRINCIPIO DELLA *RES IUDICATA* E L'EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA DEI DIRITTI GARANTITI DALL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE: VERSO NUOVI SVILUPPI DI UNA ANTICA QUESTIONE?\*

MARCELLA FERRI\*\*

**Sommario**

1. Introduzione. – 2. Il principio della *res iudicata* e la responsabilità degli Stati membri per violazioni del diritto UE. – 3. La giurisprudenza sugli effetti del giudicato contrario al diritto UE. – 3.1. Le (circoscritte) ipotesi di riesame di una decisione definitiva in contrasto con il diritto dell'Unione. – 3.2. I limiti agli effetti esterni del giudicato che viola il diritto UE. – 3.3. Il ruolo del principio della tutela giurisdizionale effettiva (dei diritti dei consumatori) nella definizione dei limiti all'intangibilità del giudicato. – 3.4. Il superamento del giudicato formatosi in violazione della competenza esclusiva della Commissione in materia di aiuti di Stato. – 4. Osservazioni conclusive.

**Abstract**

*According to a well-established case-law of the Court of Justice of the EU, the principle of res iudicata falls within the procedural autonomy of the Member States and must be exercised in compliance with the principles of equivalence and effectiveness. Another relevant limit to the national procedural autonomy stems from the right to effective judicial protection, as a general principle of EU law which is now enshrined in Art. 47 of the Charter of Fundamental Rights of the EU. The paper discusses the case-law of the Court of Justice on the limitations imposed by EU law on the authority of res iudicata of national judgments which are incompatible with EU law. After examining the role played by the principles of equivalence and effectiveness, the analysis focuses on the case-law on consumer protection against unfair contracts in which the Court has meaningfully limited the effect and the scope of the res iudicata in order to ensure the (consumers') effective judicial protection, as guaranteed by Art. 47 of the Charter and the relevant secondary law.*

**Suggerimento di citazione**

M. FERRI, *Il principio della res iudicata e l'effettività della tutela dei diritti garantiti dall'ordinamento dell'Unione: verso nuovi sviluppi di una antica questione?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Un ringraziamento alla professoressa Adelina Adinolfi per i preziosi suggerimenti forniti nel corso della redazione del lavoro, un ulteriore ringraziamento al revisore anonimo per i suggerimenti proposti rispetto ad una precedente versione dello scritto. Eventuali errori e imprecisioni devono, ovviamente, essere attribuiti solo all'Autrice.

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione Europea presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze.

Contatto: [marcella.ferr@unifi.it](mailto:marcella.ferr@unifi.it).

## 1. Introduzione

La ormai corposa giurisprudenza elaborata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea relativamente ai limiti che il diritto UE pone all'autonomia procedurale degli Stati membri costituisce paradigmatica espressione del grado di incidenza che il processo di integrazione europea ha avuto rispetto all'esercizio della funzione giurisdizionale da parte dei giudici nazionali<sup>1</sup>.

Come noto, il principio dell'autonomia procedurale<sup>2</sup> implica che, qualora il diritto dell'Unione non definisca il giudice competente e le modalità per assicurare tutela ai diritti da esso riconosciuti ai singoli, la competenza al riguardo spetta agli Stati membri, in ragione del principio di leale cooperazione (art. 4, par. 3, TUE)<sup>3</sup>. Tuttavia, l'esercizio dell'autonomia procedurale è soggetto ad alcuni limiti, individuati dalla Corte a partire dalla sentenza *Rewe*<sup>4</sup>. In primo luogo, la tutela procedurale delle posizioni giuridiche soggettive derivanti dal diritto UE non deve risultare meno favorevole rispetto a quella assicurata a situazioni simili di origine nazionale (principio di equivalenza); in secondo luogo, le norme procedurali nazionali non devono essere strutturate secondo modalità tali da «rendere concretamente impossibile o eccessivamente difficile»<sup>5</sup> l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> A. ADINOLFI, *L'applicazione delle norme comunitarie da parte dei giudici nazionali*, in *Dir. Un. eur.*, 3, 2008, 617 ss., in particolare 617.

<sup>2</sup> Sul principio dell'autonomia procedurale, si v. tra gli altri D. U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost?*, Giappichelli, Torino, 2009; G. VITALE, *Diritto processuale nazionale e diritto dell'Unione europea*, Editpress, Catania, 2010; M. BOBEK, *Why there is no principle of "Procedural Autonomy" of the Member States*, in H. W. MICKLITZ, B. DE WITTE (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, Cambridge, 2012, 305 e ss.; A. IERMANO, *I principi di equivalenza ed effettività tra autonomia procedurale e "limiti" alla tutela nazionale*, in *Dir. Un. eur.*, 3, 2019, 525 ss.; M. KLAMERT, B. SCHIMA, *Article 19*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2019, 172 ss.

<sup>3</sup> Sull'origine e l'evoluzione di tale principio cfr. *inter alia* F. CASOLARI, *EU Loyalty after Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, in L. S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU after Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties*, Springer, Cham, 2014, 93 ss.; ID., *Leale cooperazione tra stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014; ID., *Article 4*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, cit., 35 ss.

<sup>4</sup> Corte di Giustizia, *Rewe c. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, Causa C-33/76, sentenza 16 dicembre 1976.

<sup>5</sup> Tale espressione, usualmente impiegata nella giurisprudenza della Corte sul punto, è stata utilizzata per la prima volta in Corte di Giustizia, *San Giorgio*, Causa C-199/82, sentenza 9 novembre 1983.

<sup>6</sup> In tal modo, il principio dell'autonomia procedurale delinea una «competenza procedurale funzionalizzata» in quanto vincolata e circoscritta dalla necessità di assicurare la corretta ed effettiva applicazione del diritto dell'Unione; cfr. D. U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost?*, cit.

Il contenuto e le modalità applicative dei principi di equivalenza ed effettività sono stati gradualmente definiti dalla giurisprudenza della Corte. Sia consentito svolgere qualche, pur breve, richiamo al principio di effettività che, come si vedrà, svolge un ruolo particolarmente rilevante per l'analisi svolta in questa sede. Come la Corte ha precisato nelle sentenze *Peterbroeck* e *van Schijndel*, la valutazione relativa alla conformità di una norma processuale nazionale rispetto al principio di effettività richiede di esaminare il «ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità dello stesso, dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali. Sotto tale profilo si devono 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>7</sup>. La Corte è, quindi, giunta a definire un test che, tenendo conto del contesto normativo in cui si inserisce la norma procedurale rilevante, impone di svolgere un bilanciamento tra la finalità da essa perseguita e la necessità di assicurare l'effettività del diritto dell'Unione<sup>8</sup>.

Peraltro, il principio di effettività pone rilevanti difficoltà applicative poiché richiede non solo che le modalità definite a livello nazionale siano conformi a una «tutela sufficientemente adeguata»<sup>9</sup>, ma impone, innanzitutto, che le posizioni giuridiche soggettive conferite dal diritto UE siano giustiziabili. Ciò implica che l'obbligo di interpretazione conforme, cui è soggetto il giudice nazionale, possa arrivare fino all'enucleazione, per via interpretativa, di un mezzo di tutela giurisdizionale non previsto dall'ordinamento nazionale<sup>10</sup>.

Appare quindi evidente come l'applicazione di tale principio e, più in generale, dei criteri *Rewe*, unitamente all'obbligo di interpretazione conforme, richieda al giudice nazionale di svolgere significativi «adattamenti»<sup>11</sup> delle norme procedurali del proprio ordinamento al punto da giungere a una sorta di «funzionalizzazione» di tali norme rispetto alle esigenze di effettività del diritto UE<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Corte di Giustizia, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie v Belgian State*, Causa C-312/93, sentenza 14 dicembre 1995, punto 14 e *Van Schijndel c. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, Cause riunite C-430/93 e C-431/93, sentenza 14 dicembre 1995, punto 19.

<sup>8</sup> Cfr. al riguardo, *inter alia*, A. M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Cacucci editore, Bari, 2015, 75.

<sup>9</sup> A. ADINOLFI, *La tutela giurisdizionale nazionale delle situazioni soggettive individuali conferite dal diritto comunitario*, in *Dir. Un. eur.*, 1, 2001, 41 ss., in particolare 53.

<sup>10</sup> A. ADINOLFI, *L'applicazione delle norme comunitarie da parte dei giudici nazionali*, cit., in particolare 635-636.

<sup>11</sup> *Ivi*, 617.

<sup>12</sup> D.U. GALETTA, *Riflessioni sulla più recente giurisprudenza comunitaria in materia di giudicato nazionale (ovvero sull'autonomia procedurale come competenza procedurale funzionalizzata)*, in *Dir. Un. eur.*, 4, 2009, 961-984, in particolare 963; l'Autrice evidenzia che la sentenza *Van Schijndel* ha aperto una seconda fase della giurisprudenza della Corte in materia in cui il richiamo all'obbligo di

Un ulteriore e significativo limite alle norme procedurali nazionali deriva dal diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, quale principio generale di diritto dell'UE, oggi enunciato dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali<sup>13</sup>. Le differenze che, come evidenziato in dottrina, sussistono tra il principio di effettività "alla *Rewe*" e il principio della tutela giurisdizionale effettiva quale diritto fondamentale sono all'origine degli esiti - talvolta anche significativamente - differenti cui la Corte è giunta dandovi applicazione<sup>14</sup>.

Occorre peraltro richiamare che il diritto di cui all'art. 47 della Carta implica l'*obbligo* degli Stati membri di definire i rimedi giurisdizionali necessari volti a garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto UE. Nell'ordinamento dell'Unione, questo obbligo assume una duplice configurazione<sup>15</sup>. Esso non costituisce esclusivamente il contraltare del diritto soggettivo di cui i singoli sono titolari in forza dell'art. 47 della Carta, ma rappresenta altresì un obbligo che discende in capo agli Stati membri in forza dell'art. 19, par. 1, co. 2, TUE. Questa disposizione, sancendo l'obbligo degli Stati membri di stabilire «i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione»<sup>16</sup>, concretizza il principio di leale cooperazione nel settore della tutela giurisdizionale<sup>17</sup>.

interpretazione conforme ha condotto a «delineare i confini di un vero e proprio dovere del giudice nazionale di "funzionalizzare" gli strumenti (procedurali) messi eventualmente a disposizione dal diritto interno per perseguire l'obiettivo primario di garantire l'effettività del diritto comunitario (so-stanziale)».

<sup>13</sup> Al riguardo si v. per tutti, P. AALTO ET AL., *Article 47. Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial*, in S. PEERS ET AL. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, London, 2014, 1197 ss.

<sup>14</sup> A. ADINOLFI, *La tutela giurisdizionale nazionale delle situazioni soggettive individuali conferite dal diritto comunitario*, cit.; S. PRECHAL, R. WIDDERSHOVEN, *Redefining the Relationship between "Rewe-effectiveness" and Effective Judicial Protection*, in *Review of European Administrative Law*, 2, 2011, 31 ss.; J. KROMMENDIJK, *Is there light on the horizon? The distinction between "Rewe effectiveness" and the principle of effective judicial protection in Article 47 of the Charter after Orizzonte*, in *Common Market Law Review*, 5, 2016, 1395 ss.

<sup>15</sup> A questo riguardo, cfr. A. RASI, *Effetti indiretti della Carta dei diritti fondamentali? In margine alla sentenza Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour suprême)*, in *European Papers*, 2, 2019, 615 ss., in particolare 618.

<sup>16</sup> La disposizione, introdotta dal Trattato di Lisbona, codifica un obbligo che era già stato affermato dalla Corte in via giurisprudenziale; si veda per tutti Corte di Giustizia, *Unión de Pequeños Agricultores*, Causa C-50/00 P, sentenza 25 luglio 2002, punti 39 e 41.

<sup>17</sup> La connessione tra l'obbligo oggi codificato nell'art. 19, par. 1, co. 2 TUE e il principio di leale cooperazione è stato affermato dalla Corte fin dalla sentenza *Rewe*; v. Corte di Giustizia, *Rewe*, cit., punto 5: «secondo il principio della collaborazione, enunciato dall'art. 5 del trattato, è ai giudici nazionali che è affidato il compito di garantire la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario aventi efficacia diretta»; in senso analogo si v. Corte di Giustizia (Grande Sezione), *Unibet*, Causa C-432/05, sentenza del 13 marzo 2007, punto 38; in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte ha poi affermato il legame tra il principio di leale cooperazione, di cui all'art. 4, par. 3, TUE, e l'obbligo sancito dall'art. 19, par. 1, co. 2, TUE; si vedano tra gli altri

Tra gli aspetti che la Corte di Giustizia ha ricondotto al principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, e alla conseguente applicazione dei criteri *Rewe*, vi è il principio dell'autorità del giudicato. Quest'ultimo, riconosciuto dalla stessa Corte quale principio generale dell'ordinamento dell'Unione e degli ordinamenti degli Stati membri, è stato oggetto di una ormai ampia e composita giurisprudenza<sup>18</sup>. Parallelamente - e specialmente nella prassi più recente - il delicato rapporto tra giudicato nazionale e diritto UE è stato affrontato dalla Corte anche sotto il profilo del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva conducendo a esiti particolarmente significativi.

Nei paragrafi seguenti si analizzerà la giurisprudenza elaborata dalla Corte in relazione al rapporto tra il giudicato interno e il diritto dell'Unione<sup>19</sup>, dedicando particolare attenzione ai limiti che tale diritto impone agli effetti di un giudicato interno in contrasto con esso. Si cercherà, in primo luogo, di rintracciare il ruolo riconosciuto al principio di autonomia processuale e ai criteri *Rewe*, ponendo l'accento sulle modalità con cui la Corte ha cercato di trovare un delicato equilibrio tra tali criteri e il principio della *res iudicata*. In secondo luogo, si sottolineerà la rilevanza riconosciuta nell'ambito di tale giurisprudenza al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. Al di là del rapporto tra tale diritto e il principio di effettività - su cui non ci si soffermerà in questa sede -, preme piuttosto porre l'accento sui limiti, estremamente rilevanti, che la Corte ha individuato agli effetti del giudicato nazionale proprio in ragione della necessità di assicurare il *diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*.

## 2. Il principio della *res iudicata* e la responsabilità degli Stati membri per violazioni del diritto UE

La giurisprudenza della Corte relativa alla questione del contrasto tra una decisione nazionale passata in giudicato e diritto UE si articola in due filoni autonomi ma strettamente connessi: la giurisprudenza in materia di responsabilità dello Stato per violazioni del diritto UE e quella relativa alla possibilità di

*ClientEarth*, Causa C-404/13, sentenza 19 novembre 2014, punto 52; *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (Grande Sezione), Causa C-243/15, sentenza 8 novembre 2016, punto 50; *Sacko*, Causa C-348/16, sentenza 26 luglio 2017, punto 29; *Puskas*, Causa C-73/16, sentenza 27 settembre 2017, punti 57 e 58; *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation*, Causa C-664/15, sentenza 20 dicembre 2017, punto 35; *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (Grande Sezione), Causa C-64/16, sentenza 27 febbraio 2018, punto 34. In dottrina, cfr. *inter alia*, F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra stati membri e Unione europea*, cit., 122 ss. e 156 ss.; M. KLAMERT, B. SCHIMA, *Article 19*, cit., in particolare 182.

<sup>18</sup> Si v., tra gli altri, Corte di Giustizia, *Kapferer*, Causa C-234/04, sentenza 16 marzo 2006, punto 20.

<sup>19</sup> Per semplicità, si utilizzerà sempre questa espressione - e non quella di «diritto comunitario» - anche in relazione a sentenze pronunciate prima che l'Unione sostituisse la Comunità europea (art. 1 TUE).

limitare l'efficacia del giudicato che risulti in contrasto con il diritto dell'Unione<sup>20</sup>.

Il primo filone, sviluppatosi a partire dalla celebre sentenza *Köbler*<sup>21</sup>, ha portato la Corte a estendere il principio, delineato a partire dalla giurisprudenza *Francoovich*<sup>22</sup> secondo cui gli Stati membri devono risarcire i danni causati ai singoli per le violazioni del diritto UE ad essi imputabili alle ipotesi in cui la violazione promani dalla decisione di un organo giurisdizionale di ultima istanza.

La pronuncia è rilevante per la tematica qui discussa poiché, in tale occasione, la Corte ha respinto le osservazioni sollevate dai governi di alcuni Stati membri secondo cui la responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto UE non avrebbe potuto configurarsi in relazione alle decisioni di un organo giurisdizionale nazionale di ultima istanza poiché ciò avrebbe compromesso il principio della certezza del diritto e, in particolare, dell'autorità del giudicato. A fronte di tali osservazioni, la Corte ha riconosciuto l'importanza del principio della *res iudicata*, specificando che l'autorità del giudicato non è in alcun modo compromessa dal riconoscimento della responsabilità dello Stato per la decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado da cui è derivata una violazione dei diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione. Tale assunto è stato giustificato sulla base di un duplice ordine di considerazioni. In primo luogo, la Corte ha evidenziato che l'azione di responsabilità ha un oggetto, e generalmente anche parti, diversi rispetto al procedimento che ha condotto all'adozione della decisione coperta da giudicato da cui è derivata la violazione del diritto UE<sup>23</sup>. In secondo luogo, essa ha sottolineato che l'accertamento della responsabilità dello Stato, quale principio «inerente all'ordinamento giuridico comunitario» implica il mero risarcimento e non, invece, una revisione della decisione all'origine del danno<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> In tal senso si veda X. GROUSSOT, T. MINSSEN, *Res Judicata in the ECJ Case Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, in *European Constitutional Law Review*, 3, 2007, 385 ss.

<sup>21</sup> Corte di Giustizia, *Köbler*, Causa C-224/01, sentenza 30 settembre 2003.

<sup>22</sup> Si v. al riguardo Corte di Giustizia, *Francoovich e Bonifaci / Italia*, Cause riunite C-6/90, C-9/90, sentenza 19 novembre 1991; *Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland e The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e a.*, Cause riunite C-46/93 e C-48/93, sentenza 5 marzo 1996.

<sup>23</sup> Questo aspetto ha condotto la dottrina a osservare che la Corte ha aderito a una concezione tripartita della nozione di cosa giudicata secondo cui l'operatività del giudicato presuppone una piena identità tra le parti, l'oggetto e la causa; cfr. A. KORNEZOV, *Res Judicata of National Judgments Incompatible with EU Law: Time for a Major Rethink?*, in *Common Market Law Review*, 3, 2014, 809 ss., in particolare 819-820; Z. PEERBUX-BEAUGENDRE, *Autorité de la chose jugée et primauté du droit communautaire*, in *Revue française de droit administratif*, 3, 2005, 473-481; in tal senso depongono anche le conclusioni dell'Avvocato generale P. Léger, presentate l'8 aprile 2003, Causa C-224/01, *Gerhard Köbler contro Repubblica d'Austria*, punto 101.

<sup>24</sup> Corte di Giustizia, *Köbler*, cit., punto 39. Proprio alla luce di tali considerazioni, non sembra condivisibile l'opinione di quella dottrina secondo cui la giurisprudenza *Köbler* avrebbe messo in

Lo stretto rapporto esistente tra la giurisprudenza *Köbler* e quella relativa ai limiti degli effetti del giudicato in contrasto con il diritto UE non sussiste solo su un piano logico, ma anche sostanziale. Questo secondo filone giurisprudenziale - oggetto di discussione nei paragrafi seguenti - si articola, infatti, attorno ad alcuni principi già presenti, se pur *in nuce*, nella sentenza *Köbler*. In particolare, nelle sue conclusioni, l'Avvocato generale Léger aveva giustificato il fatto che il principio dell'autorità della cosa giudicata non possa opporsi al riconoscimento della responsabilità dello Stato per le violazioni del diritto UE conseguenti alla decisione di un organo giurisdizionale di ultima istanza in ragione del fatto che quest'ultima va ricondotta all'ambito dell'autonomia procedurale degli Stati membri e ai criteri *Rewe*<sup>25</sup>.

Tale aspetto emerge in modo ancora più rilevante nella pronuncia *Traghetti del Mediterraneo*<sup>26</sup> in cui la Corte, sviluppando i principi definiti in *Köbler*, ha circoscritto i limiti che la legislazione nazionale può porre al riconoscimento della responsabilità dello Stato membro per i danni derivanti ai singoli dalle violazioni del diritto UE imputabili a un organo giurisdizionale di ultima istanza. È interessante evidenziare che al fine di delineare «*the limitations of the limitations of state liability with regard to res judicata*»<sup>27</sup>, la Corte sia stata orientata dalla necessità di evitare che le limitazioni, previste dalla legislazione nazionale, alla responsabilità degli Stati privino di ogni sostanza i principi *Köbler* e, in ultima analisi, dalla necessità di assicurare «ai singoli una protezione giurisdizionale effettiva dei diritti che il diritto comunitario conferisce loro»<sup>28</sup>.

discussione l'autorità del giudicato nazionale; in tal senso G. MARI, *La forza di giudicato delle decisioni dei giudici nazionali di ultima istanza nella giurisprudenza comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3-4, 2004, 1007 ss., in particolare 1022; *contra* D. U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost?*, cit., 73, secondo cui «Non si può [...] lealmente "gridare" alla rottura della coerenza dell'ordinamento processuale nazionale».

<sup>25</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale P. Léger, cit., punti 97 ss. Come evidenziato in dottrina, la sentenza *Köbler* si caratterizza per un richiamo, se pur implicito, all'obbligo di interpretazione conforme e ai criteri *Rewe* che costituiscono il filo conduttore della giurisprudenza relativa alla possibilità di limitare l'efficacia del giudicato in contrasto con il diritto UE; cfr. D.U. GALETTA, *Riflessioni sulla più recente giurisprudenza comunitaria in materia di giudicato nazionale (ovvero sull'autonomia procedurale come competenza procedurale funzionalizzata)*, cit., in particolare 968; l'Autrice si riferisce in particolare al punto 48 della sentenza *Köbler* in cui la Corte ha statuito che «se considerazioni collegate al rispetto del principio dell'autorità della cosa definitivamente giudicata o dell'indipendenza dei giudici possono avere ispirato ai sistemi giuridici nazionali restrizioni, talvolta severe, alla possibilità di far dichiarare la responsabilità dello Stato per danni causati da decisioni giurisdizionali erranee, considerazioni di tale tipo non sono state tali da escludere in maniera assoluta questa possibilità».

<sup>26</sup> Corte di Giustizia (Grande Sezione), *Traghetti del Mediterraneo*, Causa C-173/03, 13 giugno 2006.

<sup>27</sup> X. GROUSSOT, T. MINNSEN, *Res Judicata in the ECJ Case Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, cit., in particolare 399 (corsivo aggiunto).

<sup>28</sup> Corte di Giustizia (Grande Sezione), *Traghetti del Mediterraneo*, cit., punto 33.

### **3. La giurisprudenza sugli effetti del giudicato contrario al diritto UE**

Come già anticipato, nell'ambito della giurisprudenza relativa al rapporto tra giudicato e diritto UE è riscontrabile un secondo - e decisamente più ricco - filone costituito da quelle sentenze in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi circa i limiti che il diritto dell'Unione impone agli effetti di un giudicato interno in contrasto con esso.

L'analisi di tale giurisprudenza consente di individuare quattro ulteriori categorie di pronunce che saranno oggetto di esame nei paragrafi seguenti. La prima categoria è costituita da quelle sentenze in cui la Corte ha riconosciuto che, in determinate - e particolarmente circoscritte - condizioni, il giudice nazionale deve riesaminare una decisione, amministrativa o giudiziaria, divenuta definitiva per ripristinarne la conformità con il diritto dell'Unione. Il secondo gruppo di pronunce riguarda le ipotesi in cui i giudici di Lussemburgo hanno individuato alcuni limiti agli effetti esterni del giudicato. Una terza categoria è rappresentata dalla giurisprudenza con cui la Corte ha individuato una serie di considerevoli limiti agli effetti del giudicato a partire dalla necessità di assicurare una effettiva tutela giurisdizionale ai diritti dei consumatori nei confronti delle clausole abusive contenute nei contratti con i professionisti. Da ultimo, si richiamerà brevemente la circoscritta casistica in cui la Corte è giunta ad ammettere un pieno superamento del giudicato interno in contrasto con il diritto UE; come si vedrà questa, tuttavia, costituisce un'ipotesi del tutto eccezionale e peculiare e, proprio per questa ragione, sarà analizzata in chiusura.

#### **3.1. Le (circoscritte) ipotesi di riesame di una decisione definitiva in contrasto con il diritto dell'Unione**

La situazione in cui una decisione definitiva risulti in contrasto con il diritto dell'Unione solleva un conflitto tra l'esigenza di assicurare l'effettività di tale diritto e la necessità di garantire il rispetto del principio della certezza del diritto, quale principio generale dell'ordinamento dell'Unione e degli Stati membri, di cui la natura definitiva delle decisioni amministrative e giudiziarie costituisce espressione.

La Corte si è pronunciata per la prima volta su questo delicato aspetto con la sentenza *Kühne & Heitz*<sup>29</sup>, riconoscendo l'obbligo, pur in presenza di determinate condizioni, di derogare al carattere definitivo di una decisione amministrativa al fine di assicurare il principio di leale cooperazione. Punto di partenza del ragionamento della Corte è stato il richiamo all'obbligo delle autorità nazionali di dare applicazione all'interpretazione di una norma di diritto UE come definita dalla Corte di Giustizia; tale obbligo sussiste in capo alle autorità amministrative anche in relazione a quei rapporti giuridici costituiti prima

<sup>29</sup> Corte di Giustizia, *Kühne & Heitz*, Causa C-453/00, sentenza 13 gennaio 2004.

dell'adozione della sentenza interpretativa. L'altro polo attorno al quale si è mosso il ragionamento della Corte è costituito dal già richiamato principio della certezza del diritto che deve condurre a escludere che il diritto UE esiga che «un organo amministrativo sia, *in linea di principio*, obbligato a riesaminare una decisione amministrativa che ha acquisito tale carattere definitivo»<sup>30</sup>.

Svolte tali premesse, la Corte è giunta a riconoscere che dal principio di cooperazione consegue l'obbligo per un organo amministrativo, investito di una richiesta in tal senso, di riesaminare una sua precedente decisione, pur divenuta definitiva, al fine di conformarla a quanto nel frattempo statuito dalla Corte di Giustizia, qualora 1) tale organo disponga del suddetto potere, secondo il diritto nazionale; 2) la decisione amministrativa *de qua* sia divenuta definitiva in seguito alla sentenza di un giudice nazionale che statuisce in ultima istanza; 3) tale sentenza si fondi su una interpretazione che, come statuito da una sopravvenuta giurisprudenza della Corte di Giustizia, è in contrasto con il diritto UE e sia stata adottata senza che la Corte di Giustizia fosse stata previamente adita in via pregiudiziale; e 4) il soggetto interessato si sia rivolto all'organo amministrativo immediatamente dopo essere stato informato della sopravvenuta giurisprudenza di Lussemburgo.

L'analisi svolta dalla Corte denota una natura «ibrida»<sup>31</sup> del ragionamento poiché, da un lato, essa ha giustificato l'obbligo del riesame in ragione del principio di collaborazione, dall'altro, invece, ha affermato che il suddetto obbligo opera qualora sia previsto dall'ordinamento nazionale e nelle modalità da esso definite. La Corte ha così *implicitamente* richiamato il principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri<sup>32</sup>, svolgendo un ragionamento sostanzialmente costruito attorno al principio di equivalenza<sup>33</sup>.

La questione relativa al contrasto tra il diritto UE e una decisione giurisdizionale passata in giudicato è stata invece affrontata nella sentenza *Kapferer*<sup>34</sup>. La pronuncia si segnala innanzitutto per aver, esplicitamente, ricondotto la questione dei limiti al principio della *res iudicata* derivanti dal diritto UE all'ambito del principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri e,

<sup>30</sup> *Ivi*, punto 24 (corsivo aggiunto).

<sup>31</sup> Così X. GROUSSOT, T. MINNSEN, *Res Judicata in the ECJ Case Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, cit., in particolare 400.

<sup>32</sup> *Ivi*, 401; come giustamente evidenziato dagli Autori, la circostanza che l'obbligo di riesame non sia automatico, bensì riconosciuto in ragione del diritto nazionale, comporta il rischio che le modalità di attuazione di tale giurisprudenza possano significativamente differire nei diversi Stati membri; tale rischio sarebbe stato invece evitato qualora la Corte avesse fondato il proprio ragionamento sul principio del primato.

<sup>33</sup> In questo senso A. ADINOLFI, *L'applicazione delle norme comunitarie da parte dei giudici nazionali*, cit., 636 ss.

<sup>34</sup> Corte di Giustizia, *Kapferer*, cit.

conseguentemente, ai limiti che esso incontra nei principi di equivalenza ed effettività della tutela<sup>35</sup>.

Per l'analisi qui condotta, l'aspetto più interessante della sentenza risiede nel (parziale) *distinguishing* operato rispetto alla pronuncia *Kühne & Heitz*. La Corte ha infatti statuito che il principio di cooperazione *non* implica l'obbligo del giudice nazionale di disapplicare le norme processuali interne al fine di riesaminare e annullare una decisione giurisdizionale passata in giudicato qualora questa risulti in contrasto con il diritto UE. Nel giustificare l'assenza di contraddizione tra tale conclusione e la sentenza *Kühne & Heitz*, la Corte ha evidenziato che, in quest'ultima, l'obbligo di riesame per l'organo amministrativo era stato definito esclusivamente in presenza di determinate condizioni non sussistenti nel caso all'origine della sentenza *Kapferer*. È opportuno evidenziare che la Corte, pur non affermando esplicitamente che in presenza delle suddette condizioni l'obbligo definito per l'organo amministrativo debba applicarsi anche a quello giurisdizionale in riferimento a una sentenza passata in giudicato, non ha neppure escluso a priori tale possibilità<sup>36</sup>. Pur lasciando aperta la questione relativa alla possibilità di applicare il principio *Kühne* alle decisioni degli organi giurisdizionali, l'importanza riconosciuta al principio della *res iudicata* ha condotto la Corte a qualificare la suddetta possibilità - qualora ammissibile - come circoscrivibile a ipotesi meramente eccezionali<sup>37</sup>.

Il dubbio lasciato insoluto in *Kapferer* è stato, invece, risolto con la sentenza resa sul caso *Pizzarotti*<sup>38</sup>. In tale occasione, il giudice del rinvio chiedeva sostanzialmente alla Corte di valutare se, nell'ipotesi in cui essa - rispondendo alla prima questione pregiudiziale sottoposta - avesse constatato che una precedente sentenza resa dallo stesso giudice del rinvio fosse in contrasto con il diritto dell'Unione, tale sentenza avrebbe dovuto considerarsi inefficace, nonostante coperta da giudicato, in ragione del potere, riconosciuto al giudice amministrativo dal diritto nazionale, di integrare quanto da esso disposto in una precedente decisione con una statuizione che vi dia attuazione, dando così luogo al c.d. giudicato a formazione progressiva.

<sup>35</sup> *Ivi*, punto 22.

<sup>36</sup> *Ivi*, punto 23: «Si deve aggiungere che la citata sentenza *Kühne & Heitz*, cui si riferisce il giudice *a quo* nella sua prima questione, sub a), non è tale da rimettere in discussione l'analisi sopra svolta. Infatti, anche ammettendo che i principi elaborati in tale sentenza siano trasferibili in un contesto che, come quello della causa principale, si riferisce ad una decisione giurisdizionale passata in giudicato, occorre ricordare che tale medesima sentenza subordina l'obbligo per l'organo interessato, ai sensi dell'art. 10 CE, di riesaminare una decisione definitiva che risulti essere adottata in violazione del diritto comunitario, alla condizione, in particolare, che il detto organo disponga, in virtù del diritto nazionale, del potere di tornare su tale decisione [...] Orbene, nel caso di specie, è sufficiente rilevare che dalla decisione di rinvio risulta che la suindicata condizione non ricorre» (corsivo aggiunto).

<sup>37</sup> X. GROUSSOT, T. MINNSEN, *Res Judicata in the ECJ Case Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, cit., 408-409.

<sup>38</sup> Corte di Giustizia, *Impresa Pizzarotti*, Causa C-213/13, sentenza 10 luglio 2020.

La Corte, dopo aver ribadito l'assenza di un obbligo di disapplicazione delle norme processuali nazionali in materia di giudicato per eliminare il contrasto tra una decisione definitiva e il diritto UE, ha affermato che, qualora le norme procedurali interne prevedano che il giudice nazionale possa ritornare su una decisione munita di autorità di giudicato al fine di assicurarne la compatibilità con il diritto nazionale, tale potere deve essere esercitato anche al fine di «ripristinare la conformità della situazione oggetto del procedimento principale alla normativa dell'Unione»<sup>39</sup>. In particolare, il giudice nazionale di ultima istanza, che abbia statuito senza prima sollevare un rinvio pregiudiziale, dovrà completare la pronuncia passata in giudicato che ha condotto a una situazione in contrasto con il diritto UE o ritornare su tale decisione, al fine di assicurare che questo sia applicato conformemente all'interpretazione successivamente definita dalla Corte di Giustizia.

Le pronunce analizzate in questo paragrafo risultano strettamente connesse alla possibilità, auspicata in dottrina<sup>40</sup>, di estendere alle ipotesi di giudicato in contrasto con il diritto UE i mezzi di impugnazione straordinari previsti in taluni ordinamenti in relazione ai casi in cui la Corte europea dei diritti umani (Corte EDU) abbia accertato una violazione della CEDU da parte di una sentenza nazionale definitiva. La Corte di Giustizia si è pronunciata al riguardo, nella composizione della Grande Sezione, con la sentenza XC<sup>41</sup>. In tale occasione, essa ha negato che un mezzo di impugnazione straordinario, previsto dalla legislazione nazionale al fine di consentire la ripetizione di un procedimento penale conclusosi con una sentenza passata in giudicato che, come accertato dalla Corte EDU<sup>42</sup>, risulta in contrasto con un diritto sancito dalla CEDU, debba essere esteso all'ipotesi di un giudicato nazionale in contrasto con un diritto riconosciuto dalla Carta. Il *fil rouge*, che ha orientato l'analisi con cui la Grande Sezione è giunta a negare la necessità della suddetta estensione in ragione dei principi di equivalenza ed effettività, è costituito dalle specificità dell'ordinamento giuridico dell'UE. Il richiamo ai principi del primato e dell'effetto diretto, al ruolo dei giudici nazionali e della Corte nell'assicurare

<sup>39</sup> *Ivi*, punto 62.

<sup>40</sup> A. KORNEZOV, *Res Judicata of National Judgments Incompatible with EU Law: Time for a Major Rethink?*, cit., 835 ss.

<sup>41</sup> Corte di Giustizia (Grande Sezione), *XC e a.*, Causa C-234/17, sentenza 24 ottobre 2018.

<sup>42</sup> In forza dell'art. 363a del codice di procedura penale austriaco «Se una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo accerta che una decisione o un provvedimento di un giudice penale viola la Convenzione europea dei diritti dell'uomo[, firmata a Roma il 4 novembre 1950], o uno dei suoi protocolli, qualora non si possa escludere che la violazione possa essere atta ad incidere in modo svantaggioso per l'interessato sul contenuto di una decisione giurisdizionale in materia penale, il procedimento, su richiesta, deve essere ripetuto». Inoltre, la Corte suprema austriaca ha statuito che la ripetizione del procedimento penale possa trovare altresì applicazione qualora la stessa Corte suprema, adita conformemente ai requisiti previsti per l'esperibilità dei ricorsi davanti alla Corte EDU, abbia dichiarato il contrasto tra la pronuncia di un giudice penale nazionale e la CEDU.

la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti in forza del diritto UE e all'importanza del rinvio pregiudiziale, quale «chiave di volta» del sistema<sup>43</sup>, ha condotto la Grande Sezione ad affermare che il «quadro costituzionale [dell'UE] assicura a qualsiasi individuo la possibilità di ottenere la tutela effettiva dei diritti che ad esso sono conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione *prima ancora* che intervenga una decisione nazionale avente autorità di cosa giudicata»<sup>44</sup>. Nell'ambito di tale sistema, si deve quindi ritenere che coloro cui siano conferiti dei diritti da parte del diritto dell'Unione, siano in grado di eccepirne l'eventuale violazione davanti ai giudici nazionali<sup>45</sup>.

Si tratta di una pronuncia sorprendente che sembra contraddire la giurisprudenza con cui la Corte limita gli effetti del giudicato in contrasto con il diritto UE proprio in ragione di taluni dei principi fondanti l'ordinamento giuridico dell'Unione, tra cui - come si vedrà - segnatamente il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. Appare peraltro molto criticabile che la necessità di un rimedio *ex post*, quale la ripetizione del procedimento penale conclusosi con una sentenza definitiva in contrasto con il diritto UE, non sia stato ritenuto necessario dalla Corte in ragione del fatto che gli elementi caratterizzanti l'ordinamento dell'Unione consentono di *prevenire* il verificarsi del suddetto contrasto. Un tale ragionamento, oltre a risultare evidentemente confutabile sul piano fattuale, si fonda esclusivamente sul ruolo di meccanismi *ex ante*<sup>46</sup> operanti in pendenza del procedimento che, tuttavia, danno solo parziale attuazione all'obbligo, derivante dagli articoli 19, par. 1, co. 2 TUE e 47 della Carta in capo agli Stati membri, di prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali volti ad assicurare effettiva tutela giurisdizionale ai diritti derivanti dal diritto dell'Unione<sup>47</sup>. Ferme restando le criticità di tale pronuncia e la difficoltà di

<sup>43</sup> Corte di Giustizia (Grande Sezione), *XC e a.*, cit., punto 41.

<sup>44</sup> *Ivi*, punto 46 (corsivo aggiunto); in ragione di tali specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione e delle caratteristiche del mezzo di impugnazione previsto dalla legislazione nazionale, che risulta invece funzionalmente collegato al sistema di tutela CEDU basato sul principio del previo esaurimento dei ricorsi interni, la Corte è giunta ad affermare che tale mezzo non fosse comparabile ai ricorsi volti a tutelare i diritti riconosciuti nell'ambito del diritto UE e che, dunque, il principio di equivalenza non imponesse di estenderne l'applicabilità a questi ultimi.

<sup>45</sup> Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso che l'effettività del diritto UE sia assicurata senza necessità di estendere il mezzo di impugnazione straordinario previsto dall'art. 363a del codice di procedura penale austriaco alle ipotesi di una pronuncia passata in giudicato e contraria a un diritto fondamentale riconosciuto dal diritto UE.

<sup>46</sup> La distinzione tra meccanismi *ex ante* ed *ex post* è operata da Z. VARGA, *Retrial and principles of effectiveness and equivalence in case of violation of the ECHR and of the Charter*, in *Common Market Law Review*, 6, 2019, 1673 ss., in particolare 1693-4; qui l'Autrice, svolgendo un'analisi critica della sentenza, afferma che l'approccio adottato dalla Corte «would mean that the sheer existence of obligations of national courts to apply EU law makes any further control of the effective and actual application of EU law before national authorities».

<sup>47</sup> A questo riguardo si v., oltre alla giurisprudenza già citata nella nota 17, Corte di Giustizia (Grande Sezione), *Inuit Tapiriit Kanatami e a. / Parlamento e Consiglio*, Causa C-583/11 P, sentenza

conciliarla con la prassi giurisprudenziale qui analizzata, la posizione assunta in tale occasione dalla Corte sembra doversi ricondurre alla volontà della stessa di affermare le specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione rispetto al sistema CEDU e, al tempo stesso, difenderne l'autonomia, sottraendo la Carta alla giurisdizione dei giudici nazionali<sup>48</sup>. Benché tale necessità non giustifichi il ruolo del tutto secondario riconosciuto in tale occasione al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, essa consente d'altra parte, di circoscrivere l'eccezionalità di questa pronuncia e stemperare il contrasto esistente tra essa e la giurisprudenza qui analizzata.

### 3.2. I limiti agli effetti esterni del giudicato che viola il diritto UE

Secondo la tassonomia sopra proposta, un'altra categoria di pronunce in materia di giudicato può essere individuata in relazione alle decisioni in cui la Corte ha considerato gli effetti che una sentenza passata in giudicata e risultante in contrasto con il diritto UE, può avere nell'ambito di un *diverso* procedimento.

Rileva al riguardo innanzitutto la sentenza *Fallimento Olimpiclub*<sup>49</sup> relativa alla possibilità di far valere, nell'ambito di un contenzioso tributario in materia di IVA, quanto precedentemente statuito in due sentenze passate in giudicato relative ad annualità fiscali diverse da quelle oggetto del procedimento principale. Come rilevato dal giudice del rinvio, il riconoscimento di effetti esterni al giudicato, conformemente a quanto definito dalla giurisprudenza nazionale<sup>50</sup>, imponendogli di conformarsi ai precedenti giudicati e precludendogli di svolgere autonomamente il proprio sindacato avrebbe potuto compromettere il principio della lotta contro ogni frode e abuso in materia di IVA<sup>51</sup>.

3 ottobre 2013, punto 100. Si veda anche Corte di Giustizia (Grande Sezione), *Torubarov*, Causa C-556/17, sentenza 29 luglio 2019, punto 72; qui la Corte ha ricondotto al contenuto essenziale del diritto a un ricorso effettivo, di cui all'art. 47 della Carta, l'effettività della sentenza del giudice nazionale, emessa conformemente al diritto dell'Unione, evidenziando che il contenuto essenziale di tale diritto risulterebbe compromesso qualora il giudice non disponga «di alcun mezzo per far rispettare la sua sentenza»; sul punto, cfr. A. FAVI, *La dimensione "assiologica" della tutela giurisdizionale effettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di crisi dello Stato di diritto: quali ricadute sulla protezione degli individui?*, in *Dir. Un. eur.*, 4, 2020, 795 ss., in particolare 814 ss.

<sup>48</sup> Sul punto si v. ancora Z. VARGA, *Retrial and principles of effectiveness and equivalence in case of violation of the ECHR and of the Charter*, cit., in particolare 1694-5.

<sup>49</sup> Corte di Giustizia, *Fallimento Olimpiclub*, Causa C-2/08, sentenza 3 settembre 2009.

<sup>50</sup> Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione italiana, infatti, il giudicato può essere invocato in una controversia che, pur avendo scopo e *petitum* diversi, riguardi le stesse parti e abbia ad oggetto il medesimo rapporto giuridico, purché la statuizione *de qua* attenga a questioni di fatto e di diritto concernenti un punto fondamentale comune a entrambe le controversie.

<sup>51</sup> Il giudice del rinvio aveva, in particolare, richiamato Corte di Giustizia (Grande Sezione), *Halifax e a.*, Causa C-255/02, sentenza 21 febbraio 2006.

La sentenza appare estremamente rilevante poiché ha il pregio di aver risolto la questione precisando ulteriormente l'applicazione da dare al principio di effettività qualora si ponga una questione relativa al rapporto tra norme processuali nazionali in materia di giudicato e diritto UE. In particolare, nel solco del giudizio di bilanciamento delineato nelle sentenze *Peterbroeck* e *van Schijndel*, la Corte è quindi andata a valutare, da un lato, se la norma processuale nazionale in materia di giudicato fosse «giustificata» per tutelare il principio della certezza del diritto; d'altra parte, essa ha ponderato le conseguenze che l'applicazione del principio della *res iudicata* avrebbe avuto sotto il profilo dell'effettività del diritto UE.

Dando applicazione a tale test, la Corte è giunta quindi a statuire che il principio della *res iudicata*, come interpretato dalla giurisprudenza nazionale, avrebbe potuto avere l'effetto di «riprodurre» in una nuova controversia una decisione definitiva basata su una scorretta interpretazione del diritto dell'Unione senza possibilità di correggerla. Occorre notare che, nel caso di specie, non era stata rilevata una contrarietà tra la sentenza passata in giudicato e il diritto UE; pertanto, il perpetuarsi di una scorretta interpretazione del diritto UE si configurava come meramente potenziale. Nonostante ciò, la Corte ha ritenuto che un tale rischio avrebbe determinato degli ostacoli all'effettività delle norme in materia di IVA talmente rilevanti da non poter «essere ragionevolmente giustificat[o] dal principio della certezza del diritto»<sup>52</sup>.

In sintesi, con la sentenza *Olimpiclub*, la Corte è giunta a precisare il giudizio di bilanciamento da svolgersi tra il principio di effettività del diritto UE e il principio della cosa giudicata; nell'ambito di tale giudizio, il rischio che il giudicato esterno conduca al perpetuarsi di una scorretta interpretazione del diritto UE, quale ostacolo all'effettività, deve ritenersi prevalente in relazione al rispetto del giudicato.

La logica del bilanciamento propria del test *Peterbroeck* e applicata in *Olimpiclub* alla materia del contrasto tra giudicato interno e diritto UE, si ritrova anche nella sentenza resa dalla Corte, nella composizione della Grande Sezione, sul caso *Vueling*<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> *Ivi*, punto 31. Nello stesso senso si veda Corte di Giustizia, *UR (Assoggettamento degli avvocati all'IVA)*, Causa C-424/19, sentenza 16 luglio 2020.

<sup>53</sup> Corte di Giustizia (Grande Sezione), *CRPNPAC*, Cause riunite C-370/17 e C-37/18, sentenza 2 aprile 2020 (di seguito «*Vueling*»). Il caso riguardava la compagnia aerea spagnola Vueling che era stata condannata dai tribunali francesi, con una sentenza passata in giudicato, per il reato di lavoro non dichiarato; il rinvio pregiudiziale era stato sollevato dai giudici francesi aditi nell'ambito di due procedimenti in sede civile; si trattava, in particolare dell'azione risarcitoria, avviata nei confronti della Vueling dall'ente previdenziale del personale navigante dell'aeronautica civile (CRPNPAC), in relazione al danno subito a seguito della mancata iscrizione del suddetto personale al regime pensionistico complementare da essa gestito e del procedimento avviato da un ex pilota della Vueling, assunto con contratto di diritto spagnolo e distaccato presso l'aeroporto parigino di Roissy - Charles de Gaulle, che

In tale occasione, i giudici del rinvio chiedevano sostanzialmente alla Corte di Giustizia di valutare se il principio del primato precludesse al giudice di uno Stato membro, vincolato al rispetto del giudicato penale in sede civile, di definire l'azione risarcitoria esperita da un lavoratore e da un ente previdenziale nei confronti di un datore di lavoro, condannato per il reato di lavoro non dichiarato qualora, come statuito dalla Corte rispondendo alla prima questione pregiudiziale, la sentenza di condanna fosse stata pronunciata in violazione del diritto UE<sup>54</sup>.

Dando applicazione al test *Peterbroeck*, già richiamato in *Fallimento Olimpiclub*, la Corte ha evidenziato che, al pari di quanto accaduto nel caso all'origine di quella pronuncia, anche nel procedimento principale l'interpretazione data al principio della *res iudicata* nell'ordinamento nazionale avrebbe, non solo impedito di rimettere in discussione la sentenza penale passata in giudicato, ma avrebbe altresì precluso di accertare, nell'ambito di un procedimento civile, un profilo fondamentale comune alle due controversie. In considerazione del fatto che la sentenza penale passata in giudicato non aveva dato corretta applicazione al diritto dell'Unione, in particolare non espletando la procedura prevista dalla normativa UE in materia, un'estensione degli effetti del giudicato ai procedimenti civili aventi ad oggetto i medesimi fatti avrebbe «riprodotto»<sup>55</sup> l'erronea applicazione del diritto dell'Unione caratterizzante la sentenza penale. Ne consegue che, nella logica del giudizio di bilanciamento operato in *Olimpiclub*, tale “perpetuazione” avrebbe costituito un ostacolo all'effettività del diritto UE non giustificabile in forza del principio della certezza del diritto.

mirava ad ottenere, tra l'altro, il pagamento di una somma forfettaria per il lavoro non dichiarato e il risarcimento del danno subito a causa del mancato pagamento dei contributi presso la previdenza sociale francese per il periodo di distacco presso l'aeroporto francese.

<sup>54</sup> Rispondendo alle prime questioni pregiudiziali sollevate dai giudici *a quo*, la Corte di Giustizia ha, di fatto, constatato che la sentenza penale resa dal giudice francese era in contrasto con il regolamento 1408/71 in materia di sicurezza sociale dei lavoratori subordinati che si spostano all'interno dell'UE (Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, GU L 149 del 5 luglio 1971, pagg. 2-50). In particolare, come statuito dalla Corte, qualora il giudice di uno Stato membro sia adito nell'ambito di un procedimento finalizzato ad accertare la responsabilità di un datore di lavoro per aver ottenuto o utilizzato in modo fraudolento i certificati da rilasciarsi conformemente alla normativa UE in caso di distacco di un lavoratore (si v. Regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio, del 21 marzo 1972, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, GU L 74 del 27 marzo 1972, 1-83), esso non può - come avevano, invece, fatto i giudici penali francesi - pronunciarsi su tale frode e disapplicare i suddetti certificati senza aver preliminarmente avviato la procedura prevista dal regolamento al fine di assicurare un dialogo tra l'istituzione dello Stato ospitante il lavoratore e l'istituzione dello Stato membro che ha emesso i certificati contestati.

<sup>55</sup> Corte di Giustizia (Grande Sezione), *Vueling*, cit., punto 95.

Molto significativamente, la Corte ha quindi concluso affermando che, nonostante la sentenza penale passata in giudicato, pur in contrasto con il diritto dell'Unione, non possa essere rimessa in discussione, le statuizioni in essa contenute contrarie a tale diritto non possono assumere rilevanza nell'ambito delle azioni risarcitorie in sede civile. Si tratta di una conclusione estremamente significativa con cui la Grande Sezione, ha chiaramente definito il rapporto tra giudicato interno e diritto dell'Unione. Pur richiamando la propria giurisprudenza relativa all'importanza del giudicato e all'assenza di un obbligo degli organi giurisdizionali di ritornare sulle proprie decisioni passate in giudicato per assicurarne la conformità al diritto UE, la Grande Sezione ha ulteriormente sviluppato e portato a compimento quei limiti all'intangibilità del giudicato, ispirati al principio dell'effettività, che nella propria precedente giurisprudenza aveva già cominciato significativamente a enucleare.

Più in generale e come già richiamato, la sentenza *Vueling* si pone nel solco di *Olimpiclub* - non a caso ampiamente citata dalla Corte - di cui riprende sia la logica del bilanciamento che il criterio del rischio di riprodurre in un altro procedimento l'erronea interpretazione del diritto UE caratterizzante la sentenza passata in giudicato<sup>56</sup>. Ciò posto, non si può mancare di cogliere la portata tanto innovativa quanto dirompente di *Vueling* rispetto alla giurisprudenza precedente. L'aspetto innovativo risiede nel fatto che, a differenza di *Olimpiclub* in cui l'effetto esterno del giudicato riguardava una controversia diversa, ma tuttavia pendente tra le medesime parti e avente ad oggetto lo stesso rapporto giuridico, in *Vueling* la Corte ha negato qualsiasi effetto extrapenale al giudicato, giungendo così a circoscrivere ulteriormente la portata di quest'ultimo<sup>57</sup>. L'elemento dirompente è invece rappresentato dalla circostanza che in *Vueling* il contrasto tra la sentenza coperta dall'autorità di giudicato e il diritto UE atteneva a un profilo procedurale e non, invece, sostanziale<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Inoltre, come è stato giustamente osservato, la pronuncia *Vueling* conferma l'assetto già definito in precedenza secondo cui, se da un lato, il giudicato si conferma per essere intoccabile nonostante la sua contrarietà al diritto UE, d'altra parte, il principio della *res iudicata* non può estendersi a riconoscere gli effetti nell'ambito di una diversa controversia; al riguardo, cfr. L. GROSSIO, *La ridefinizione dei rapporti tra giudicato penale e giudizio civile alla luce del diritto dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 4, 2020, 231 ss.

<sup>57</sup> In questo senso cfr. D. SARMIENTO, *Primacy of EU law and res iudicata in national criminal proceedings, revisited and reversed. A comment on Vueling (C-370/17 and C-37/18)*, in *EU law live*, 18<sup>th</sup> April 2020; l'Autore osserva che «With the judgment in *Vueling*, it is clear that a criminal conviction with force of *res iudicata* that breaches EU law will be confined to its own perimeter and it will not have an 'intoxicating' effect beyond that criminal procedure. EU Law will allow the criminal conviction to stand, as a result of the principle of legal certainty, but the effects of the judgment will not go beyond that remit».

<sup>58</sup> Per una particolare sottolineatura di tale aspetto, cfr. D. SARMIENTO, *Primacy of EU law and res iudicata in national criminal proceedings, revisited and reversed. A comment on Vueling*, cit.; A. TURMO, *National res iudicata in the European Union: Revisiting the tension between the temptation of*

Tale aspetto pare particolarmente significativo poiché è espressione della maggiore rilevanza che, nell'ambito del giudizio di bilanciamento, la Corte ha attribuito all'effettività del diritto dell'UE, a discapito del principio dell'autorità del giudicato.

Relativamente agli effetti extra-processuali del giudicato, merita altresì di essere richiamata la sentenza *FMS*<sup>59</sup>. In tale occasione la Corte, nella composizione della Grande Sezione si è, tra l'altro, pronunciata in relazione al rigetto di una domanda di asilo statuito dall'autorità amministrativa e successivamente confermato in sede giurisdizionale con una decisione definitiva che, tuttavia, risultava fondata su un motivo di inammissibilità contrario al diritto dell'Unione<sup>60</sup>. Ad avviso della Grande Sezione, qualora tale contrarietà sia stata stabilita dalla Corte di Giustizia o, in via incidentale, da un giudice nazionale, l'eventuale successiva domanda presentata dallo stesso richiedente non può qualificarsi come «reiterata» ai sensi della direttiva procedure ed essere, quindi, dichiarata inammissibile<sup>61</sup>.

*effectiveness and the acknowledgement of domestic procedural law*, in *Common Market Law Review*, 2, 2021, 361 ss., in particolare 379.

<sup>59</sup> Corte di Giustizia (Grande Sezione), *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (di seguito «*FMS*»), Causa C-924/19 PPU, sentenza 14 maggio 2020; la pronuncia ha richiamato l'attenzione della dottrina specialmente in ragione di quanto affermato con riferimento al trattenimento dei richiedenti nelle zone di transito, sul punto cfr. tra gli altri, F. L. GATTA, *Diritti umani e stato di diritto alle frontiere: lo "scontro" tra le corti europee sul trattenimento dei migranti nelle zone di transito*. Corte di Giustizia (Grande Sezione), sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS e altri*, in *Osservatorio AIC*, 5, 2020, 99 ss.; E. COLOMBO, *Trattenimento nelle zone di transito e inammissibilità delle domande di asilo. La Corte di giustizia e le procedure di frontiera*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, 2020, 212 ss.; E. CELORIA, *Stranieri trattenuti alle frontiere esterne dell'Unione: il quadro di garanzie individuato dalla Corte di giustizia e le sfide del Nuovo patto sulle migrazioni e l'asilo*, in *European Papers*, 3, 2020, 1385 ss.

<sup>60</sup> Rispondendo alla prima questione pregiudiziale posta dal giudice del rinvio, la Corte ha statuito che l'art. 33 della direttiva 2013/32/UE (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, GU L 180, 29.6.2013, 60-95, c.d. direttiva procedure), relativo alle ipotesi di inammissibilità di una domanda di protezione internazionale, osta a una normativa nazionale, quale quella ungherese, che consente di respingere in quanto inammissibile una domanda in ragione del fatto che il richiedente è arrivato nel territorio dello Stato attraverso uno Stato in cui è garantito un adeguato livello di protezione o in cui non è esposto a persecuzioni o a un rischio di danno grave, quale definito dalla direttiva 2011/95/UE (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), GU L 337, 20.12.2011, 9-26; c.d. direttiva qualifiche).

<sup>61</sup> Ai sensi della direttiva procedure, art. 2, lett. q), per domanda reiterata si intende «un'ulteriore domanda di protezione internazionale presentata dopo che è stata adottata una decisione definitiva su una domanda precedente»; l'art. 33, par. 2, lett. d) della medesima direttiva sancisce l'inammissibilità della domanda reiterata «qualora non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente elementi o risultanze nuovi ai fini dell'esame» finalizzato ad accertare se il richiedente possa qualificarsi come beneficiario di protezione internazionale conformemente alla direttiva qualifiche.

La conclusione della Corte risulta fondata su un duplice ordine di motivazioni. In primo luogo, essa ha ritenuto che qualora, come nel caso di specie, successivamente al rigetto della “prima” domanda intervenga una sentenza della Corte di Giustizia che statuisce la contrarietà al diritto dell’Unione del motivo in ragione del quale la domanda era stata rigettata, la sopravvenuta pronuncia della Corte configura una nuova risultanza che, ai sensi della direttiva procedure, preclude di dichiarare la domanda reiterata come inammissibile. In secondo luogo, la Grande Sezione ha significativamente richiamato, per analogia, quanto affermato in *Vueling*. Essa ha, infatti, rilevato che qualora la domanda reiterata fosse stata dichiarata inammissibile, la contrarietà al diritto dell’UE, caratterizzante la decisione di rigetto della prima domanda, si sarebbe replicata nella “seconda” procedura, compromettendo l’effettiva applicazione delle norme in materia di asilo. Richiamando implicitamente il giudizio di bilanciamento proprio del test *Peterbroeck* e applicato in *Olimpiclub* e successivamente in *Vueling*, la Corte ha quindi concluso che tali esigenze debbano ritenersi prevalenti rispetto al principio della certezza del diritto. In altre parole, la necessità di assicurare effettiva tutela al diritto del richiedente di ottenere protezione internazionale, conformemente alle condizioni definite dal diritto UE, impone di escludere qualsiasi effetto esterno alla decisione di rigetto relativa alla “prima” domanda che abbia ormai acquisito autorità di giudicato<sup>62</sup>. È significativo evidenziare che, a differenza di *Olimpiclub* e *Vueling*, nella sentenza *FMS* il contrasto tra un giudicato nazionale e il diritto dell’Unione emerge solo in filigrana. Il principio *Olimpiclub/Vueling* è, infatti, applicato non per risolvere tale conflitto, bensì quale criterio interpretativo del diritto derivato e, segnatamente, della nozione di domanda reiterata. Questa circostanza, oltre a confermare implicitamente l’importanza riconosciuta dalla Corte al principio in questione, ne espande significativamente la portata; nulla impedisce, infatti, di escludere che la Corte possa applicarlo in chiave interpretativa anche in relazione ad altri settori materiali del diritto UE.

Vi è, infine, un’ulteriore ragione che rende la sentenza *FMS* particolarmente interessante: due significativi *obiter dicta* in cui la Corte ha ulteriormente confermato il criterio *Olimpiclub/Vueling*, ampliandone l’ambito di operatività. Innanzitutto, la Grande sezione ha affermato che la natura definitiva della decisione di rigetto della prima domanda di asilo non impedisce al giudice davanti al quale è stata impugnata la decisione di rimpatrio, successivamente adottata, di esaminare in via incidentale la validità del rigetto della domanda in ragione della sua contrarietà al diritto UE<sup>63</sup>. Inoltre, la Corte ha precisato che la natura

<sup>62</sup> Tale ricostruzione emerge in particolare da Corte di Giustizia (Grande Sezione), *FMS*, cit., punti 193, 195-6.

<sup>63</sup> *Ivi*, punto 199.

definitiva della decisione di rigetto e della decisione di rimpatrio, non preclude che l'allontanamento del richiedente sia rinviato qualora «sia [stato] deciso in violazione del principio «di *non-refoulement*»<sup>64</sup>. A differenza del primo *obiter*, che costituisce un'implicita riaffermazione del criterio *Olimpiclub/Vueling*, nel secondo testé richiamato la valutazione della Corte sembra aver assunto una connotazione assiologica. La limitazione della portata del giudicato non è infatti giustificata a fronte del rischio di perpetuare gli effetti di una pronuncia contraria al diritto UE, ma sembra configurarsi quale conseguenza derivante *esclusivamente* dalla suddetta contrarietà. Certamente, questa affermazione della Grande Sezione deve ritenersi influenzata dall'importanza del principio di *non-refoulement*, quale architrave della protezione garantita dal diritto dell'Unione in materia di asilo, nonché diritto assoluto riconosciuto dall'art. 19, par. 2, della Carta. Ciononostante, l'*obiter* potrebbe aprire la strada a un nuovo (e rivoluzionario) approccio della giurisprudenza qui analizzata, in cui la contrarietà del giudicato rispetto al diritto dell'Unione - e in particolare, ai diritti fondamentali da esso garantiti (o, perlomeno, ad alcuni di essi) - risulta di per sé sufficiente a limitarne gli effetti extraprocessuali, a prescindere da un giudizio di bilanciamento operato in ossequio al test *Peterbroeck*.

### **3.3. Il ruolo del principio della tutela giurisdizionale effettiva (dei diritti dei consumatori) nella definizione dei limiti all'intangibilità del giudicato**

Alcuni rilevanti principi relativi ai limiti che il diritto UE pone agli effetti e alla portata del giudicato nazionale sono stati individuati dalla Corte in relazione alla tutela dei diritti del consumatore definita dalla direttiva 93/13/CEE rispetto all'utilizzo di clausole abusive inserite in un contratto stipulato con un professionista<sup>65</sup>.

Secondo una ormai consolidata giurisprudenza, l'art. 6 della direttiva, in forza del quale il consumatore non è vincolato dalle clausole abusive contenute nel contratto stipulato con un professionista, costituisce una norma imperativa in quanto finalizzata a ristabilire una effettiva uguaglianza tra le due parti del contratto che, dal punto di vista fattuale, si trovano in una posizione di inferiorità l'una rispetto all'altra. Poiché la necessità di sostituire all'«equilibrio formale» tra le parti un «equilibrio reale» richiede che il giudice nazionale esamini,

<sup>64</sup> *Ivi*, punti 201-2; al riguardo si v. direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348, 24.12.2008, 98-107 (c.d. direttiva rimpatri), art. 9, par. 1, lett. a).

<sup>65</sup> Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, GU L 95 del 21 aprile 1993, 29-34.

anche d'ufficio, la natura abusiva di una clausola contrattuale<sup>66</sup>, la Corte - pur non qualificando come assoluta la tutela del consumatore - è giunta a riconoscere una pluralità di limiti alle norme processuali nazionali e, in particolare per quanto qui interessa a quelle in materia di giudicato, la cui applicazione compromette una tutela effettiva nei confronti delle suddette clausole.

Tale giurisprudenza trova origine nella sentenza *Finanmadrid*<sup>67</sup> in cui la Corte ha affermato che il diritto UE osta a una normativa nazionale che preclude al giudice dell'esecuzione di valutare d'ufficio la natura abusiva delle clausole inserite in un contratto stipulato con un consumatore in ragione del fatto che il decreto con cui, a fronte del mancato ottemperamento dell'ingiunzione di pagamento o di opposizione da parte del debitore, si chiude il procedimento di ingiunzione, ha autorità di cosa giudicata.

Il punto di partenza del ragionamento della Corte è costituito dalla considerazione che la tutela effettiva dei diritti definiti dalla direttiva 93/13 può essere garantita solo a condizione che le norme processuali nazionali assicurino, nell'ambito del procedimento d'ingiunzione o di quello di esecuzione dell'ingiunzione, un controllo *d'ufficio* circa la natura potenzialmente abusiva delle clausole contrattuali. Come precisato dalla Corte, tale esigenza di effettività della tutela non può essere compromessa neppure in ragione del principio della *res iudicata*. Dopo aver richiamato i criteri *Rewe*, la Corte ha quindi ritenuto che la normativa nazionale in questione, rendendo impossibile o eccessivamente difficile la tutela prevista dalla direttiva 93/13 nei procedimenti instaurati nei confronti dei consumatori, non fosse conforme al principio di effettività.

Un elemento interessante della sentenza è costituito dai parametri interpretativi utilizzati. Nonostante il giudice del rinvio avesse richiamato anche l'art. 47 della Carta, la Corte ha fondato il proprio ragionamento esclusivamente sulla direttiva, asserendo che il giudice *a quo* non avesse presentato indicazioni sufficientemente precise e complete per permetterle di fornire una risposta utile circa questo punto. Un atteggiamento alquanto sorprendente<sup>68</sup> da parte della Corte che pare essere rimasta volutamente silente su un aspetto di certo complesso, lasciandosi però sfuggire un'occasione preziosa<sup>69</sup> per definire il rapporto tra il principio di effettività e l'art. 47 della Carta e, in particolare, la relazione tra lo standard di tutela giurisdizionale effettiva definito da tale

<sup>66</sup> Si v. *inter alia*, Corte di Giustizia, *Mostaza Claro*, Causa C-168/05, sentenza 26 ottobre 2006, punti 25 ss; *Asturcom Telecomunicaciones*, Causa C-40/08, sentenza 6 ottobre 2009, punti 29 ss.

<sup>67</sup> Corte di Giustizia, *Finanmadrid EFC*, Causa C-49/14, sentenza 18 febbraio 2016.

<sup>68</sup> Tale silenzio della Corte si inserisce, peraltro, in una giurisprudenza sul rapporto tra l'art. 47 della Carta e la direttiva 93/13 che presenta alcune incoerenze; al riguardo, cfr. Cfr. A. VAN DUIN, *Metamorphosis? The Role of Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights in Cases Concerning National Remedies and Procedures under Directive 93/13/EEC*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, 5, 2017, 190 ss.

<sup>69</sup> *Ivi*, 196; l'Autrice evidenzia come la Corte abbia «misses an opportunity».

disposizione e quello stabilito dalla direttiva<sup>70</sup>. Su questo punto l'Avvocato generale Szpunar nelle sue conclusioni aveva ritenuto che, nonostante la direttiva 93/13 e il principio di effettività ostassero alla normativa nazionale *de qua*, la medesima conclusione non potesse sostenersi adottando quale unico parametro interpretativo l'art. 47 della Carta. Tale disposizione, infatti, non implica l'obbligo degli Stati membri di assicurare un controllo d'ufficio circa la natura abusiva delle clausole; questo obbligo deriva piuttosto dal sistema di tutela definito dalla direttiva, quale strumento per ovviare alla situazione di squilibrio esistente tra le parti<sup>71</sup>.

La questione relativa ai limiti del giudicato derivanti dalla necessità di assicurare un controllo effettivo nei confronti delle clausole abusive dei contratti dei consumatori è emersa altresì nella sentenza *Banco Primus*<sup>72</sup>. In tale occasione, la Corte ha affermato che, da un lato, il diritto UE non osta a una normativa nazionale che vieti al giudice di riesaminare d'ufficio le clausole abusive qualora la legittimità di tali clausole sia già stata sindacata con una decisione passata in giudicato. D'altra parte, qualora nell'ambito della procedura giurisdizionale all'origine della decisione passata in giudicato l'esame abbia riguardato solo una o alcune delle clausole abusive, la necessità di assicurare al consumatore una piena tutela implica che il giudice successivamente adito sia tenuto a valutare, d'ufficio o su istanza di parte, la natura abusiva delle clausole non oggetto di esame in precedenza.

Nel solco di questa giurisprudenza si inseriscono tre pronunce, rese tutte nel medesimo giorno e nella composizione della Grande Sezione particolarmente interessanti per la materia qui discussa. Si tratta delle sentenze *Ibercaja Banco*<sup>73</sup>, *SPV Project*<sup>74</sup> e *Unicaja Banco*<sup>75</sup> con cui la Corte è giunta a delimitare significativamente gli effetti e l'operatività del giudicato al fine di assicurare

<sup>70</sup> Al riguardo, rileva altresì l'art. 7, par. 1 e 2, della direttiva in forza del quale: «1. Gli Stati membri, nell'interesse dei consumatori e dei concorrenti professionali, provvedono a fornire mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive nei contratti stipulati tra un professionista e dei consumatori. 2. I mezzi di cui al paragrafo 1 comprendono disposizioni che permettano a persone o organizzazioni, che a norma del diritto nazionale abbiano un interesse legittimo a tutelare i consumatori, di adire, a seconda del diritto nazionale, le autorità giudiziarie o gli organi amministrativi competenti affinché stabiliscano se le clausole contrattuali, redatte per un impiego generalizzato, abbiano carattere abusivo ed applichino mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di siffatte clausole».

<sup>71</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Maciej Szpunar presentate l'11 novembre 2015, Causa C-49/14, *Finanmadrid EFC SA contro Jesús Vicente Albán Zambrano, María Josefa García Zapata, Jorge Luis Albán Zambrano, Miriam Elisabeth Caicedo Merino*, punti 89 ss.

<sup>72</sup> Corte di Giustizia, *Banco Primus*, Causa C-421/14, sentenza 26 gennaio 2017.

<sup>73</sup> Corte di Giustizia (Grande Sezione), *Ibercaja Banco*, Causa C-600/19, sentenza 17 maggio 2022.

<sup>74</sup> Corte di Giustizia (Grande Sezione), *SPV Project 1503*, Cause riunite C-693/19 e C-831/19, sentenza 17 maggio 2022.

<sup>75</sup> Corte di Giustizia (Grande Sezione), *Unicaja Banco*, Causa C-869/19, sentenza 17 maggio 2022.

un'effettiva tutela giurisdizionale al consumatore nei confronti delle clausole abusive.

In particolare, in *Unicaja Banco* la Corte ha, sostanzialmente, circoscritto le ipotesi in cui, il mancato ricorso in appello da parte di un consumatore nei confronti di una parte del dispositivo della sentenza ne preclude il riesame in sede di appello<sup>76</sup>. Pur precisando che il rispetto del principio di effettività non può supplire a una completa passività del consumatore<sup>77</sup>, la Corte ha escluso il configurarsi di tale passività nel procedimento principale poiché la mancata opposizione da parte del consumatore poteva giustificarsi in ragione del fatto che egli avrebbe *potuto* ritenere di avere poche chances di successo facendo ricorso in appello<sup>78</sup>. Ad avviso della Grande Sezione, qualora in tale circostanza il comportamento del consumatore fosse stato qualificato come completamente passivo in ossequio ai principi del diritto processuale nazionale, la tutela effettiva dei diritti del consumatore, come definita dal legislatore dell'Unione, sarebbe risultata compromessa.

Con la sentenza *SPV Project*, la necessità di assicurare un efficace controllo dell'eventuale carattere abusivo delle clausole contenute in un contratto con un consumatore ha sostanzialmente condotto la Grande Sezione a escludere la compatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa nazionale in forza della quale la mancata opposizione da parte del debitore, attribuendo forza di giudicato a un decreto ingiuntivo, preclude al giudice dell'esecuzione di esaminare l'eventuale carattere abusivo delle clausole del contratto sulla base del quale è stato adottato il decreto, in ragione del fatto che l'autorità di giudicato

<sup>76</sup> Il caso riguardava un consumatore che non aveva proposto appello nei confronti della sentenza di primo grado che limitava *ratione temporis* gli effetti della dichiarazione di nullità di una clausola contrattuale abusiva; in forza di alcuni principi del diritto processuale nazionale, tra cui quelli della *res iudicata*, della compatibilità del principio dispositivo, di congruenza e del divieto di *reformatio in peius*, il giudice adito in sede di appello non avrebbe potuto disapplicare o modificare la parte del dispositivo non coperta dall'impugnazione.

<sup>77</sup> Si v. in particolare al riguardo Corte di Giustizia, *ERSTE Bank Hungary*, Causa C-32/14, sentenza 1<sup>o</sup> ottobre 2015, punto 62.

<sup>78</sup> La Corte ha, in particolare, ritenuto che la mancata opposizione da parte del consumatore *potesse* ricondursi alla circostanza che, prima del decorso del termine per la proposizione dell'appello, la Corte di Giustizia non aveva ancora adottato la sentenza *Gutiérrez Naranjo* (Corte di Giustizia, Grande Sezione, *Gutiérrez Naranjo*, Cause riunite C-154/15 e C-307/15, sentenza 21 dicembre 2016); con tale pronuncia, la Corte ha statuito che l'art. 6 della direttiva 93/13 osta a una giurisprudenza nazionale, quale quella della Corte suprema spagnola secondo cui, a fronte dell'accertamento giudiziale della natura abusiva delle clausole di un contratto con un consumatore, la restituzione degli importi indebitamente corrisposti dal consumatore in base alle clausole dichiarate abusive possa essere limitata temporalmente alle sole somme indebitamente versate dal consumatore successivamente alla pronuncia che accerta la natura abusiva della clausola.

del decreto ingiuntivo copre *implicitamente* anche la validità delle clausole contrattuali<sup>79</sup>.

Infine, nella sentenza *Ibercaja Banco*, la Corte ha statuito che la necessità di garantire un efficace controllo circa la natura eventualmente abusiva delle clausole contrattuali osta a una normativa nazionale la quale, in forza del principio della *res iudicata*, preclude che, nell'ambito di un procedimento di esecuzione ipotecaria, sia sindacata la natura abusiva delle clausole contrattuali in ragione del fatto che essa è già stata oggetto di valutazione d'ufficio da parte del giudice all'inizio della procedura, senza tuttavia che la motivazione della decisione di autorizzazione dell'esecuzione richiami lo svolgimento e l'esito del suddetto esame<sup>80</sup>.

Ai fini dell'analisi qui svolta, è significativo evidenziare che, in tutte e tre le pronunce, il passaggio fondamentale del ragionamento della Corte è costituito dalla constatazione che le condizioni definite dal legislatore nazionale, al fine di tutelare il consumatore nei confronti di clausole abusive, non possono pregiudicare la *sostanza* dei diritti riconosciutigli dal legislatore dell'Unione. Tali diritti sono riconducibili alla necessità di garantire un controllo effettivo circa il carattere potenzialmente abusivo della clausola. L'aspetto interessante è costituito dal fatto che la Corte, dopo aver ricondotto la questione delle procedure applicabili all'esame della natura abusiva delle clausole contrattuali al principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri e ai criteri *Rewe*, abbia precisato che l'obbligo degli Stati membri di garantire l'effettività dei diritti definiti dalla direttiva 93/13 «implica [...] un'esigenza di tutela giurisdizionale effettiva», sancita dall'art. 7, par. 1, della direttiva e dall'art. 47 della Carta il quale attiene altresì «alla definizione delle modalità procedurali relative alle azioni giudiziarie fondate su tali diritti»<sup>81</sup>. Ne consegue che tali modalità, pur rientrando nella competenza del legislatore nazionale, non possono essere tali da compromettere la sostanza dei diritti definiti dalla direttiva al fine di tutelare i consumatori da clausole abusive.

Il ruolo dell'art. 47 risulta ancora più significativo se si considera che solo nel caso *SPV Project*<sup>82</sup> tale disposizione era stata richiamata, unitamente agli

<sup>79</sup> Le questioni pregiudiziali avevano avuto origine in due diversi procedimenti - di cui uno pendente davanti a un giudice italiano - di esecuzione forzata basata su decreti ingiuntivi che, non essendo stati oggetto di opposizione, avevano acquisito autorità di giudicato.

<sup>80</sup> La Corte ha, in particolare, statuito che qualora la decisione che ha disposto l'avvio del procedimento di esecuzione ipotecaria non menzioni l'esame volto a valutare la natura abusiva delle clausole contrattuali e le motivazioni per cui il giudice è giunto a escludere una tale natura, al consumatore mancherebbero gli elementi per valutare l'opportunità di un ricorso avverso tale decisione.

<sup>81</sup> Corte di Giustizia (Grande Sezione), *SPV Project* 1503, cit., punto 61; *Unicaja Banco*, cit., punto 29 e *Ibercaja Banco*, cit., punto 45.

<sup>82</sup> Nel caso *Unicaja Banco*, il quesito pregiudiziale faceva riferimento al solo art. 6, par. 1, della direttiva; in *Ibercaja Banco*, ad esso si aggiungeva anche il riferimento all'art. 7, par. 1.

artt. 6 e 7 della direttiva, nel quesito pregiudiziale formulato dal giudice del rinvio. Se tale circostanza mantiene una rilevanza limitata in ragione della ampia facoltà di riformulazione del quesito pregiudiziale esercitata dalla Corte<sup>83</sup>, è ben più interessante osservare che, circa il ruolo dell'art. 47 della Carta, la Corte si è significativamente discostata dalla soluzione prospettata dall'Avvocato generale.

Nelle conclusioni presentate sui casi *SPV Project* e *Unicaja Banco*<sup>84</sup>, l'Avvocato generale Tanchev, avendo constatato che le parti dei procedimenti principali avevano avuto accesso a mezzi di ricorso effettivi per far valere i diritti loro conferiti dalla direttiva, aveva ritenuto che le questioni sollevate dovessero essere risolte sulla base delle disposizioni della direttiva, interpretate «alla luce del principio di effettività», e *non* tramite l'art. 47 della Carta<sup>85</sup>. Come si è visto, invece, la Grande Sezione, discostandosi dalla soluzione proposta dall'Avvocato generale, ha operato un importante richiamo a tale disposizione, riconoscendola quale fondamento - unitamente all'art. 7, par. 1, della direttiva - dell'esistenza di una «esigenza di tutela giurisdizionale effettiva»<sup>86</sup>.

Deve certamente riconoscersi che la formulazione utilizzata dalla Corte induca a classificare le sentenze *Ibercaja Banco*, *SPV Project* e *Unicaja Banco* nell'ambito di quella giurisprudenza in cui la Corte ha qualificato il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta quale *componente* del principio della effettività «alla *Rewe*»<sup>87</sup>, riconoscendole una «funzione di

<sup>83</sup> Sulla facoltà di riformulazione della Corte si vedano tra gli altri, G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Laterza, Bari, 2020, 117-118; U. DRAETTA, F. BESTAGNO, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2018, 311-312; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014, 352.

<sup>84</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Evgeni Tanchev, entrambe presentate 15 luglio 2021 sulle Cause riunite C-693/19 e C-831/19, *SPV Project 1503 Srl, Dobank SpA c. YB* (C-693/19) e *Banco di Desio e della Brianza SpA, Banca di Credito Cooperativo di Carugate e Inzago Sc, Intesa Sanpaolo SpA, Banca Popolare di Sondrio ScpA, Cerved Credit Management SpA c. YX, ZW* (C-831/19) e sulla Causa C-869/19, *L. c. Unicaja Banco, S.A., già Banco de Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria, S.A.U.*

<sup>85</sup> In particolare, conclusioni dell'avvocato generale Evgeni Tanchev sulle Cause riunite C-693/19 e C-831/19, *SPV Project 1503 Srl, Dobank SpA c. YB* (C-693/19) e *Banco di Desio e della Brianza SpA, Banca di Credito Cooperativo di Carugate* (C-831/19), cit., punto 60 e sulla Causa C-869/19, *L. c. Unicaja Banco*, cit., punto 40.

<sup>86</sup> V. *supra*, nota 82.

<sup>87</sup> Come evidenziato in dottrina, il rapporto delineato nella casistica della Corte tra il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva e il principio della effettività quale criterio *Rewe* si articola in modo diverso; ci sono casi in cui la Corte fa riferimento all'uno o all'altro e casi in cui li richiama entrambi, delineando un rapporto non sempre lineare e coerente; per un'analisi della casistica al riguardo, cfr. *inter alia* J. KROMMENDIJK, *Is there light on the horizon? The distinction between "Rewe effectiveness" and the principle of effective judicial protection in Article 47 of the Charter after Orizzonte*, cit., in particolare 1409 ss.

sostegno o di complementarità» rispetto a quest'ultimo<sup>88</sup>. Peraltro, la formulazione utilizzata per richiamare l'«esigenza di tutela giurisdizionale effettiva» e il conseguente riferimento all'art. 47 della Carta paiono attribuire a essi una funzione meramente *ad adiuvandum*<sup>89</sup> rispetto al principio della effettività.

Tuttavia, a ben vedere, lo snodo fondamentale del ragionamento della Corte è precipuamente costituito da tale «esigenza di tutela giurisdizionale effettiva» e dal richiamo alle fonti tanto di diritto derivato (direttiva 93/13) che primario (art. 47 della Carta) in cui essa trova fondamento. È proprio la suddetta esigenza - e non (solo) il principio di effettività - a condurre la Grande Sezione a individuare e giustificare limitazioni molto significative al principio del giudicato interno, giungendo di fatto a circoscriverne la portata oggettiva, a fronte della necessità di assicurare un controllo, anche d'ufficio, sul carattere abusivo delle clausole<sup>90</sup>.

In sintesi, benché nelle sentenze *Ibercaja Banco*, *SPV Project* e *Unicaja Banco*, la Corte sembri aver voluto confermare il rapporto di complementarità tra il principio di effettività e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, è quest'ultimo diritto - e non il primo principio - a costituire il grimaldello che permette alla Corte di adottare un approccio ben diverso da quello adottato in *Finanmadrid* e, in tal modo, intaccare l'operatività del principio della *res iudicata*.

### 3.4. Il superamento del giudicato formatosi in violazione della competenza esclusiva della Commissione in materia di aiuti di Stato

Occorre infine concludere questa disamina richiamando la celebre sentenza *Lucchini*<sup>91</sup> in cui la Corte ha statuito che il diritto UE osta all'applicazione di una disposizione nazionale, quale l'art. 2909 del codice civile italiano che sancisce l'autorità di cosa giudicata, in relazione alla sentenza con cui è stato riconosciuto il diritto di una società a ottenere un sostegno economico poiché, come accertato da una decisione della Commissione successivamente intervenuta, ciò risultava in contrasto con le norme di diritto UE.

<sup>88</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Evgeni Tanchev sulle Cause riunite C-693/19 e C-831/19, *SPV Project*, cit., punto 60; in senso analogo si v. le conclusioni presentate sulla Causa C-869/19, *Unicaja Banco*, cit., punto 39.

<sup>89</sup> Corte di Giustizia (Grande Sezione), *SPV Project 1503*, cit., punto 61; il richiamo «all'esigenza di tutela giurisdizionale effettiva» è introdotto dall'avverbio «inoltre» («En outre» nella versione francese e «In addition» in quella inglese).

<sup>90</sup> Si v. E. VALLINES, *No procedural limits for consumers challenging unfair contract terms? (C-869/19, C-600/19 and C-693/19 & C-831/19)*, in *EU law live*, 26<sup>th</sup> May 2022; secondo l'Autore, le sentenze *Ibercaja Banco*, *SPV Project* e *Unicaja Banco* giungono addirittura a «destroy the principle of procedural autonomy and the architecture of civil procedure of some Member States when it comes to proceedings on unfair terms in consumer contracts» (corsivo aggiunto).

<sup>91</sup> Corte di Giustizia (Grande Sezione), *Lucchini*, Causa C-119/05, sentenza 18 luglio 2007.

La statuizione della Corte trova giustificazione nel riparto di competenza tra UE e Stati membri. Essa ha, infatti, aperto la propria argomentazione richiamando che la valutazione relativa alla compatibilità con il mercato interno di misure di aiuto rientra nella competenza esclusiva della Commissione ed è sottratta ai giudici nazionali. Del pari, è sottratta alla competenza di questi ultimi la valutazione relativa all'invalidità degli atti delle istituzioni UE.

La circostanza che l'art. 2909 del codice civile italiano sia interpretato nel senso di precludere la deducibilità in una seconda controversia non solo dei motivi su cui un organo giurisdizionale si sia già esplicitamente pronunciato con la sentenza passata in giudicato, ma anche di quelle questioni su cui tale organo non abbia statuito e che, tuttavia, avrebbero potuto essere esaminate nella precedente controversia, implica che l'effetto del giudicato vada a coprire anche quegli aspetti che, in virtù dei limiti derivanti dal diritto UE, eccedono la competenza del giudice. In particolare, nel caso di specie la richiamata interpretazione, rendendo impossibile il recupero dell'aiuto di Stato concesso in violazione del diritto UE, avrebbe precluso la corretta applicazione di quest'ultimo. Pertanto, nei limiti in cui tale interpretazione dell'art. 2909 del codice civile preclude la corretta attuazione del diritto dell'UE, i principi sanciti dalla Corte di Giustizia a partire dalla sentenza *Simmenthal*<sup>92</sup> ne impongono la disapplicazione da parte del giudice nazionale.

Il riparto di competenze che ha condotto la Corte a giungere a una tale conclusione non riguarda la tipologia della materia all'origine della controversia, quanto piuttosto le competenze riconosciute, in via esclusiva, alla Commissione in tale materia. Il criterio dirimente appare pertanto quello del riparto di competenze tra istituzioni dell'UE e organi nazionali, piuttosto che la natura della competenza per la specifica materia. Nelle conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoed emerge, in particolare, la differenza tra la precedente giurisprudenza in materia di giudicato (segnatamente, le sentenze *Köbler*, *Kühne & Heitz* e *Kapferer*) e il caso all'origine della sentenza *Lucchini*. In quest'ultima, la questione non atteneva semplicemente a una errata interpretazione del diritto UE da parte del giudice nazionale, bensì a una pronuncia da questi adottata esorbitando dalla propria competenza<sup>93</sup>. L'approdo cui è giunta la Corte

<sup>92</sup> Corte di Giustizia, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal*, Causa C-106/77, sentenza 9 marzo 1978.

<sup>93</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale L.A. Geelhoed, presentate il 14 settembre 2006, Causa C-119/05, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato contro Lucchini Siderurgica SpA*, punti 38 ss.; si veda in particolare il punto 47: «Nella causa in esame tuttavia la sentenza della Corte d'Appello passata in giudicato non solo ha conseguenze per i rapporti giuridici di diritto italiano tra il beneficiario dell'aiuto e lo Stato italiano, ma scavalca anche la competenza esclusiva della Corte, retta dal diritto comunitario, di valutare l'aiuto controverso e incide sugli obblighi a cui è assoggettato lo Stato italiano ai fini della concessione dell'aiuto di Stato». La peculiarità della sentenza *Lucchini* è stata ampiamente evidenziata in dottrina; cfr., *inter alia*, X. GROUSSOT, T. MINNSEN, *Res Judicata in*

con la sentenza *Lucchini*, successivamente confermato nel caso *Buonotourist*<sup>94</sup>, trova origine nella specificità della situazione da essa posta; come affermato dalla stessa Corte nella sua successiva giurisprudenza, si trattava, infatti, di una questione concernente «la ripartizione di competenza tra gli Stati membri e la Comunità in materia di aiuti di stato»<sup>95</sup>. Ed è proprio la suddetta circostanza che può ritenersi all'origine del riferimento operato alla giurisprudenza *Simenthal* e, più in generale, dello spiccato «judicial activism» dimostrato in tale occasione dalla Corte rispetto all'approccio maggiormente improntato al «judicial restraint» caratterizzante le sentenze *Kühne & Heitz* e *Kapferer*<sup>96</sup>.

#### 4. Osservazioni conclusive

Alla luce dell'analisi sopra condotta si può innanzitutto osservare come la giurisprudenza della Corte su una questione tanto complessa quanto delicata, quale quella del giudicato nazionale in contrasto con il diritto UE, abbia subito una significativa evoluzione. Nonostante l'approccio casistico caratterizzante tale giurisprudenza abbia condotto a soluzioni non sempre pienamente coerenti - come paradigmaticamente dimostrato dalla pronuncia *XC* -, la prassi esaminata consente di individuare delle costanti e alcuni approdi, a loro volta aperti a future evoluzioni.

Partendo dalle costanti, occorre innanzitutto rilevare come la Corte, prendendo le mosse da un fermo riconoscimento del principio dell'autorità di cosa giudicata, ne abbia ricondotto l'attuazione all'autonomia procedurale degli

*the ECJ Case Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, cit., 412; E. M. BARBIERI, *Considerazioni sull'autorità del giudicato nazionale nel diritto comunitario dopo il caso Interedil*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1, 2012, 354 ss., in particolare 357; A. BIONDI, *Case C-119/05, Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato v. Lucchini SpA, formerly Lucchini Siderurgica SpA, Judgment of the Court of Just*, in *Common Market Law Review*, 5, 2008, 1459 ss.; M. GIAVAZZI, *L'effetto preclusivo del giudicato: la Corte di giustizia chiarisce il proprio pensiero. L'autonomia procedurale non è dunque un paradiso perduto*, in *Dir. Un. eur.*, 1, 2015, 237 ss., in particolare 251; G. VITALE, *Il recupero degli aiuti di stato illegittimamente erogati tra autorità del giudicato ed incompatibilità con il mercato comune in una recente sentenza della Corte di giustizia*, in *Dir. Un. eur.*, 2008, 595 ss.; parte della dottrina si è invece espressa in senso contrario, tra gli altri, C.E. GALLO, *La giustizia amministrativa fra modello costituzionale e principi comunitari*, in *Annuario Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2008, 232 ss.; G. GRECO, *A proposito dell'autonomia procedurale degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1, 2014, 1 ss., in particolare 3 ss.

<sup>94</sup> Tribunale, *Buonotourist c. Commissione*, Causa T-185/15, sentenza 11 luglio 2018, punti 185 ss.; Corte di Giustizia, *Buonotourist c. Commissione*, Causa C-586/18 P, sentenza 4 marzo 2020, punti 90 ss.; in senso analogo, si veda anche Tribunale, *CSTP Azienda della Mobilità/ Commissione*, Causa T-186/15, sentenza 11 luglio 2018, punto 185; per un commento a tali pronunce e all'approccio espansivo che le caratterizza rispetto a *Lucchini*, cfr. C. SCHEPISI, *L'autonomia del giudice nazionale e il principio del giudicato nella materia degli aiuti di Stato: un tentativo di approccio coerente e sistematico*, in *Dir. Un. eur.*, 4, 2018, 743 ss.

<sup>95</sup> Corte di Giustizia, *Fallimento Olimpiclub*, cit., punto 25.

<sup>96</sup> In questo senso, cfr. X. GROUSSOT, T. MINSSEN, *Res Judicata in the ECJ Case Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, cit., 401 e 414.

Stati membri e, conseguentemente, ai criteri *Rewe*. In ragione di tale inquadramento, la Corte è giunta a escludere un *generale* obbligo del giudice nazionale di disapplicare le norme processuali nazionali in materia di *res iudicata* al fine di rimediare al contrasto esistente tra un giudicato nazionale e il diritto dell'Unione. La chiave di volta per risolvere il suddetto contrasto è costituita dall'obbligo di interpretazione conforme<sup>97</sup> che, quale espressione del più generale principio di leale cooperazione, impone al giudice nazionale di esercitare il proprio potere giurisdizionale interpretando le disposizioni di diritto nazionale in modo da assicurare la piena efficacia del diritto UE<sup>98</sup>.

La logica del criterio della interpretazione conforme, unitamente al principio di equivalenza, ha condotto la Corte a definire l'obbligo del giudice di riesaminare una decisione amministrativa (*Kühne & Heitz*) o giudiziaria (*Kapferer e Impresa Pizzarotti*), qualora tale potere sia riconosciuto al giudice dalle norme processuali nazionali e nel rispetto delle condizioni da queste previste.

È, tuttavia, attraverso il principio di effettività che la Corte è giunta a circoscrivere maggiormente l'operatività del giudicato. Ciò emerge in relazione a due profili. In primo luogo, in riferimento alle ipotesi in cui gli effetti esterni del giudicato in contrasto con il diritto UE rischiano di riprodurre tale contrasto (*Olimpiclub*, *Vueling* e *FMS*) in procedimenti diversi da quello conclusosi con la sentenza passata in giudicato. In secondo luogo, la giurisprudenza relativa ai limiti all'intangibilità del giudicato individuati dalla Corte a fronte della necessità di assicurare un'esigenza di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti dei consumatori riconosciuti dal diritto UE, ha introdotto una nuova dimensione relativa all'effettività della tutela. Negli approdi più recenti di tale giurisprudenza (*Ibercaja Banco*, *SPV Project* e *Unicaja Banco*), emerge come la Corte non si sia limitata a valutare se una norma procedurale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto UE, ma abbia svolto tale valutazione in relazione alla necessità di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva a un complesso di diritti definiti dal diritto dell'Unione. In altre parole, si tratta di situazioni in cui il contrasto tra giudicato nazionale e diritto UE si configura come "qualificato" poiché attiene a disposizioni che conferiscono ai

<sup>97</sup> In questo senso, D.U. GALETTA, *Riflessioni sulla più recente giurisprudenza comunitaria in materia di giudicato nazionale (ovvero sull'autonomia procedurale come competenza procedurale funzionalizzata)*, cit.; M. GIAVAZZI, *L'effetto preclusivo del giudicato: la Corte di giustizia chiarisce il proprio pensiero. L'autonomia procedurale non è dunque un paradiso perduto*, cit., in particolare 253.

<sup>98</sup> A questo proposito, *inter alia*, Corte di Giustizia, *Pfeiffer e a.* (Grande Sezione), Cause riunite da C-397/01 a C-403/01, sentenza 5 ottobre 2004, punti 114 ss.; *Mau*, Causa C-160/01, sentenza 15 maggio 2003. Per un'analisi circa le origini e il funzionamento dell'obbligo di interpretazione conforme, cfr. tra gli altri R. BARATTA, *Il telos dell'interpretazione conforme all'acquis dell'Unione*, in A. BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Jovene, Napoli, 2015, 33 ss., in particolare 36 ss.

singoli un novero di diritti, in relazione ai quali il diritto primario e derivato impongono di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva.

Benché la necessità di superare gli esiti del giudicato interno sia stata affermata solo nell'ipotesi, del tutto peculiare, di violazione del riparto di competenze tra Stati membri e Commissione in materia di aiuti di stato (*Lucchini*), la giurisprudenza relativa alla tutela dei consumatori è certamente quella in cui la Corte ha individuato le maggiori restrizioni riguardo al giudicato, giungendo finanche ad ammettere un sostanziale riesame della decisione definitiva qualora esso risulti necessario ad assicurare la tutela giurisdizionale effettiva del singolo, in particolare attraverso la garanzia di un controllo giurisdizionale sull'eventuale natura abusiva delle clausole contrattuali. Tale esito, se certamente comporta un significativo impatto nei confronti dell'autonomia procedurale degli Stati membri<sup>99</sup>, è d'altra parte giustificato (e giustificabile) in ragione del ruolo svolto in tale giurisprudenza dal diritto alla tutela giurisdizionale effettiva rispetto al criterio di effettività "alla *Rewe*". Infatti, il principio di effettività "alla *Rewe*" e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva hanno obiettivi e contenuto diversi. Il primo mira, attraverso la definizione di obblighi essenzialmente negativi, ad assicurare l'effettiva applicazione del diritto dell'Unione, mediante la definizione di uno standard procedurale minimo. Il secondo si configura come un diritto fondamentale che impone degli obblighi positivi aventi la finalità di assicurare agli individui un'adeguata tutela giurisdizionale dei diritti loro riconosciuti da norme dell'Unione<sup>100</sup>.

Ci si può da ultimo interrogare circa i futuri sviluppi che potrebbero caratterizzare tale giurisprudenza alla luce dei più recenti orientamenti che la Corte ha accolto a fronte dell'esigenza di assicurare tutela giurisdizionale effettiva ai consumatori nei confronti di clausole contrattuali abusive. In ragione del crescente riconoscimento che tale esigenza trova oggi nel diritto dell'Unione, a livello sia di diritto primario che derivato, sembra opportuno riflettere circa i rischi (o le potenzialità) che la soluzione cui la Corte è giunta in tale giurisprudenza possa trovare applicazione anche in relazione ad altri settori materiali del diritto dell'Unione, aprendo una nuova fase (forse, già avviata) del rapporto tra ordinamento dell'Unione e ordinamenti degli Stati membri, in un'ottica di maggiore integrazione. Si tratterebbe, infatti, di una fase in cui se, da un

<sup>99</sup> Si richiamano qui i rischi rilevati da E. VALLINES, *No procedural limits for consumers challenging unfair contract terms?*, cit., e A. TURMO, *A new chapter in the saga of national res judicata and the effectiveness of EU Law: Confirming the trend towards increasing encroachments upon domestic procedural law*, in *EU law live*, 30<sup>th</sup> May 2022.

<sup>100</sup> Cfr., *inter alia*, J. KROMMENDIJK, *Is there light on the horizon? The distinction between "Rewe effectiveness" and the principle of effective judicial protection in Article 47 of the Charter after Orizzonte*, cit., 1406 ss.; M. SAFJAN, D. DÜSTERHAUS, *A Union of Effective Judicial Protection: Addressing a Multi-level Challenge through the Lens of Article 47 CFREU*, in *Yearbook of European Law*, 1, 2014, 3 ss., in particolare 12 ss.

lato, la Corte potrebbe giungere a riconoscere ulteriori limiti al valore del giudicato nazionale - e più in generale all'autonomia procedurale degli Stati membri - d'altra parte, i suddetti limiti sarebbero individuati e giustificati non più (solo) in ragione del principio dell'effettività, bensì del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva.

Un ulteriore sviluppo potrebbe essere infine costituito dal consolidamento dell'approccio assiologico adottato dalla Corte nella pronuncia *FMS*. A differenza del primo scenario di sviluppo, sopra richiamato, quest'ultimo appare di ben più difficile realizzazione. Ciò, in primo luogo, a causa della portata dirimpente che deriverebbe da un tale approccio e, in secondo luogo, in ragione della necessità e complessità di giustificarne solidamente l'applicazione, specialmente nelle ipotesi di contrasto del giudicato con quei diritti fondamentali suscettibili di subire limitazioni ai sensi dell'art. 52, par. 1, della Carta.