

Edizione provvisoria

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 30 aprile 2019⁽¹⁾

Causa C-620/17

**Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe
contro
Fővárosi Törvényszék**

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Székesfehérvári Törvényszék (Corte di Székesfehérvár, Ungheria)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale — Appalti pubblici — Procedure di riesame — Efficacia vincolante delle pronunce pregiudiziali — Autonomia procedurale degli Stati membri — Domanda di riesame — Equivalenza ed effettività — Responsabilità dello Stato membro per violazione del diritto dell'Unione europea risultanti da decisioni di giudici nazionali — Mancato rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, paragrafo 3, TFUE»

I. Introduzione

1. La presente causa è un altro capitolo di una saga procedurale alquanto complessa, che si trova attualmente al terzo episodio. Con un notevole grado di semplificazione, nel *primo* episodio sono comparse le decisioni nazionali iniziali sul merito. Nell'ambito di tale episodio (o primo ciclo del contenzioso), il giudice nazionale d'appello investito della causa, la Fővárosi Ítéltábla (Corte d'appello regionale di Budapest, Ungheria) ha chiesto chiarimenti alla Corte ⁽²⁾. Essendo in disaccordo sul modo in cui i giudici nazionali avevano presumibilmente (dis)applicato tali chiarimenti nella controversia sul merito, il *secondo* ciclo del contenzioso nazionale ha riguardato un'istanza di riesame proposta da Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe (in prosieguo: «Hochtief Ungheria»).

2. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale è stata proposta nell'ambito del *terzo* ciclo del contenzioso nazionale, relativo ad un ricorso, volto ad ottenere il risarcimento dei danni, presentato dalla Hochtief Ungheria sulla base di due motivi. In primo luogo, ad avviso della Hochtief Ungheria, la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale, Ungheria), in qualità di giudice d'appello in riferimento alla domanda di riesame proposta nel secondo ciclo, avrebbe dovuto autorizzare il riesame affinché si tenesse conto della pronuncia pregiudiziale della Corte, emanata in precedenza nella medesima causa. In secondo luogo, la stessa avrebbe dovuto presentare un'altra domanda di pronuncia pregiudiziale dinanzi alla Corte di modo che quest'ultima potesse decidere se, nelle circostanze del caso di specie, il diritto dell'Unione imponesse un riesame.

3. In siffatto contesto si chiede alla Corte di esaminare tre serie di questioni: in primo luogo, le conseguenze, in base al diritto dell'Unione, del fatto che i giudici nazionali aditi nel merito non abbiano asseritamente eseguito in maniera corretta la pronuncia pregiudiziale della Corte a causa dell'intervento di vari limiti procedurali; in secondo luogo, se il diritto dell'Unione preveda che un mezzo di ricorso straordinario come il riesame, offerto dal diritto nazionale in talune situazioni, vada altresì esteso alle pretese violazioni del diritto dell'Unione in situazioni come quella di cui al procedimento principale; e, in terzo luogo, una serie di elementi relativi alle condizioni per la responsabilità di uno Stato membro.

II. Contesto normativo

A. *Diritto dell'Unione*

4. L'articolo 1 della direttiva 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori (3) impone agli Stati membri di garantire che le decisioni prese dalle autorità aggiudicatrici possano essere oggetto di un ricorso efficace e che le procedure di ricorso siano accessibili a chiunque abbia o abbia avuto interesse a ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto pubblico di forniture o di lavori e che sia stato o rischi di essere leso a causa di una violazione denunciata.

5. L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 92/13/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle norme comunitarie in materia di procedure di appalto degli enti regolatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (4) stabilisce che gli Stati membri prevedano i poteri che permettano di prendere provvedimenti provvisori concernenti la procedura di aggiudicazione di un appalto o l'esecuzione di qualsiasi decisione presa dall'ente aggiudicatore e di annullare le decisioni illegittime relative alla procedura di aggiudicazione di cui trattasi, o di prendere altri tipi di provvedimenti intesi a riparare la violazione e impedire che dei danni siano causati agli interessi in gioco. Gli Stati membri devono altresì prevedere poteri che permettano di accordare un risarcimento danni alle persone lese dalla violazione.

B. *Il diritto ungherese*

6. Gli articoli 6:548, paragrafo 1, e 6:549, paragrafo 1, della a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (legge V del 2013 recante il codice civile) (in prosieguo: il «codice civile») prevedono, all'interno del titolo «Responsabilità per le azioni delle autorità pubbliche»:

«Articolo 6:548 [Responsabilità per le azioni delle autorità amministrative]: (1) La responsabilità per danni causati nell'ambito della giurisdizione amministrativa si configurerà soltanto se il danno deriva da azioni o omissioni compiute nell'esercizio dell'autorità pubblica e se il danno non può essere eliminato mediante rimedi comuni o per mezzo di azioni amministrative.

(...)

Articolo 6:549 [Responsabilità per le azioni di giudici, procuratori, notai e ufficiali giudiziari]: (1) Le disposizioni in materia di responsabilità per i danni cagionati nell'ambito della giurisdizione amministrativa si applicheranno, mutatis mutandis, alla responsabilità per le azioni di giudici e procuratori (...). Si può intentare un'azione soltanto se i rimedi comuni si sono esauriti.

(...))».

7. L'articolo 260, paragrafi 1, lettera a), e 2, della a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (legge III del 1952 recante il codice di procedura civile) (in prosieguo: il «codice di procedura civile») recita come segue:

«(1) Una domanda di riesame può essere presentata a seguito di sentenza definitiva qualora:

- a) la parte presenti elementi di fatto o di prova o decisioni giudiziarie o amministrative definitive di cui il giudice non ha tenuto conto nel corso del procedimento precedente, sempre che, se in origine fossero stati presi in considerazione, ciò avrebbe comportato un vantaggio nei confronti della parte stessa;

(...).

(2) Ai sensi della lettera a) del paragrafo 1 di cui sopra, ciascuna delle parti potrà presentare una domanda di riesame soltanto se la medesima non ha potuto presentare l'elemento di fatto o di prova o la decisione ivi menzionati nel corso del procedimento precedente per motivi ad essa non imputabili».

8. L'articolo 361, lettera a), del codice di procedura civile così dispone:

«La Kúria (Corte suprema, Ungheria) si pronuncia sui ricorsi costituzionali come segue:

a) se la decisione della Alkotmánybíróság (Corte costituzionale, Ungheria) è per l'annullamento di una legge o di una disposizione sostanziali e il caso è stato esaminato soltanto mediante un'azione (o una procedura stragiudiziale), il ricorrente è informato del proprio diritto di presentare al competente giudice di primo grado una domanda di riesame entro 30 giorni».

III. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

9. Il 25 luglio 2006, l'Észak-dunántúli Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság (direzione per la difesa dell'ambiente e delle acque della Transdanubia settentrionale; in prosieguo: «l'amministrazione aggiudicatrice») ha pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ([5](#)) un invito a manifestazione d'interesse per un appalto pubblico relativo alla realizzazione di lavori d'infrastruttura per i trasporti nel centro intermodale del porto commerciale nazionale di Győr-Gönyű. L'invito a manifestare interesse conteneva una serie di condizioni per partecipare alla gara d'appalto. In particolare, il punto III.2.2 dell'invito a manifestare interesse prevedeva un criterio di capacità economica e finanziaria (in prosieguo: «il presupposto economico»). In base a tale presupposto, il risultato ripreso nel bilancio non poteva essere negativo per più di un esercizio negli ultimi tre esercizi chiusi.

10. La Hochtief Ungheria è la filiale ungherese della Hochtief Solutions AG, una società di costruzioni tedesca, a sua volta controllata della società madre Hochtief AG. La Hochtief Ungheria non ha partecipato alla gara d'appalto. Con decisione del 14 agosto 2006, l'amministrazione aggiudicatrice ha dichiarato che soltanto un candidato, l'ungherese Port 2006 Konzorcium, soddisfaceva tutti i criteri di qualificazione, di modo che soltanto detto candidato poteva essere invitato a presentare un'offerta.

11. Il 9 agosto 2006, la Hochtief Ungheria ha contestato la regolarità del presupposto economico stabilito per l'invito a manifestazione d'interesse dinanzi alla Közbeszerzési Döntőbizottság (commissione arbitrale in materia di appalti pubblici, Ungheria; in prosieguo: «la commissione arbitrale»), invocando che il presupposto economico risultava, da una parte, discriminatorio, dall'altra, inidoneo a giustificare la capacità finanziaria dei candidati. La ricorrente chiedeva altresì l'annullamento dell'invito a manifestazione d'interesse e l'adozione di un provvedimento con cui venisse indetta una nuova gara d'appalto.

12. Con decisione del 25 settembre 2006, la commissione arbitrale ha ritenuto che il presupposto economico non fosse inidoneo a valutare la capacità economica e finanziaria dei candidati. Tuttavia, con la medesima decisione, la commissione arbitrale ha inflitto all'amministrazione aggiudicatrice una multa di 8 000 000 fiorini ungheresi (HUF) per aver violato altre disposizioni della normativa nazionale sulla procedura in materia di appalti pubblici.

13. Il 2 ottobre 2006, la Hochtief Ungheria ha presentato una domanda di riesame dinanzi al Fővárosi Bíróság (Tribunale di Budapest, Ungheria) per quanto riguarda le conclusioni della commissione sulla capacità finanziaria. La Hochtief Ungheria ha ribadito che il presupposto economico non era idoneo a giustificare la capacità finanziaria di un'impresa.

14. Nella sua sentenza del 17 marzo 2010, il Fővárosi Bíróság (Tribunale di Budapest) rigettava la domanda di controllo giurisdizionale della Hochtief Ungheria. Sebbene tale giudice rilevasse che quest'ultima aveva affermato, nel proprio ricorso iniziale dinanzi alla commissione arbitrale, che il patrimonio netto non era idoneo a giustificare la capacità finanziaria, il Fővárosi Bíróság (Tribunale di Budapest) ha comunque ritenuto che il presupposto economico in parola fosse un criterio idoneo a fornire informazioni circa la capacità finanziaria dei candidati.

15. La Hochtief Ungheria ha interposto appello avverso la sentenza di primo grado dinanzi alla Fővárosi Ítéltábla (Corte d'appello regionale di Budapest). Quest'ultima ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte.

16. Nella sua sentenza del 18 ottobre 2012, la Corte ha dichiarato che «un'amministrazione aggiudicatrice può richiedere un livello minimo di capacità economica e finanziaria facendo riferimento a uno o più elementi specifici del bilancio, purché questi siano oggettivamente idonei a fornire informazioni su tale capacità in capo ad un operatore economico e che tale livello sia adeguato all'importanza dell'appalto di cui trattasi nel senso di costituire oggettivamente un indice positivo dell'esistenza di una situazione patrimoniale e finanziaria sufficiente a portare a buon fine l'esecuzione di tale appalto, senza però andare oltre quanto è ragionevolmente necessario a tal fine. In linea di principio, il requisito di un livello minimo di capacità economica e finanziaria non può essere escluso per la sola ragione che tale livello riguarda un elemento del bilancio sul quale possono sussistere differenze tra le legislazioni dei vari Stati membri» (6).

17. Nella sua sentenza definitiva sulla questione, pronunciata il 18 giugno 2013, la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) ha concluso che, alla luce della pronuncia pregiudiziale della Corte, il presupposto economico non era incompatibile con il diritto dell'Unione. La Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) ha inoltre rilevato che la necessità e la proporzionalità del presupposto economico sono state debitamente esaminate dalla commissione arbitrale e altresì affrontate nella sentenza di primo grado.

18. Il 13 settembre 2013, la Hochtief Ungheria ha impugnato, per motivi di diritto, la sentenza dinanzi alla Kúria (Corte suprema, Ungheria). La ricorrente ha sostenuto che la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) non avesse esaminato l'oggettiva idoneità del presupposto economico. In tale contesto, la Hochtief Ungheria ha chiesto alla Kúria (Corte suprema) di avviare un procedimento di rinvio pregiudiziale sulla questione se la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) fosse legittimata ad astenersi dall'esaminare l'idoneità oggettiva dei criteri di qualificazione senza sollevare una nuova domanda di pronuncia pregiudiziale.

19. Con la sua sentenza del 19 marzo 2014, la Kúria (Corte suprema) ha respinto il ricorso per motivi di diritto perché la ricorrente aveva presentato tardivamente il ricorso contro il presupposto economico, in quanto la Hochtief Ungheria non aveva sollevato tale problema nel suo ricorso iniziale dinanzi alla commissione arbitrale, ma soltanto nelle sue successive osservazioni. L'unica questione sollevata in tempo utile da parte della Hochtief Ungheria in relazione al presupposto contestato era la natura discriminatoria dello stesso e dunque soltanto tale aspetto doveva essere esaminato.

20. In seguito, la Hochtief Ungheria ha impugnato la sentenza della Kúria (Corte suprema) con un ricorso costituzionale dinanzi alla Alkotmánybíróság (Corte costituzionale, Ungheria) ed ha presentato una domanda di riesame dinanzi al Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Budapest-Capitale, Ungheria).

21. In primo luogo, nell'ambito del ricorso costituzionale, la Hochtief Ungheria ha sostenuto che fossero stati violati i suoi diritti ad un processo equo e ad un ricorso effettivo. La ricorrente ha affermato che la Kúria (Corte suprema) avrebbe dovuto sollevare altre questioni dinanzi alla Corte. Il 9 febbraio 2015, la Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) ha dichiarato inammissibile il ricorso costituzionale. Il diritto ad un ricorso effettivo invocato dalla Hochtief Ungheria non garantiva il diritto ad una decisione specifica e spettava alla Kúria (Corte suprema) decidere se fosse necessario proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale.

22. In secondo luogo, per quanto riguarda la domanda di riesame, la Hochtief Ungheria ha contestato il fatto che non fosse stata presa in considerazione l'idoneità del presupposto economico e

ha chiesto che si avviasse un controllo giurisdizionale complessivo della sentenza di secondo grado, l'annullamento di tutte le sentenze precedenti e l'adozione di una nuova decisione. La ricorrente ha altresì chiesto al Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Budapest-Capitale) di sottoporre una nuova domanda di pronuncia pregiudiziale sulla questione se una pronuncia pregiudiziale potesse essere ignorata senza un nuovo rinvio.

23. Con ordinanza dell'8 maggio 2015, il Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Budapest-Capitale) ha dichiarato inammissibile la domanda di riesame, allo stesso tempo non ritenendo necessario un rinvio pregiudiziale alla Corte. Tale giudice ha rilevato che le circostanze di fatto invocate dalla Hochtief Ungheria nella sua domanda di riesame non erano nuove. I giudici del procedimento principale le conoscevano già e le avevano valutate. Con la sua domanda di riesame, la Hochtief Ungheria chiedeva un riesame della posizione giuridica assunta dalla Kúria (Corte suprema), che costituiva una questione di diritto e non di fatto. Il riesame non mira a correggere presunti errori nell'applicazione della legge.

24. La Hochtief Ungheria ha quindi presentato un ricorso in appello avverso l'ordinanza di inammissibilità del Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Budapest-Capitale) dinanzi alla Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale), convenuta nella presente causa. Con ordinanza del 18 novembre 2015, quest'ultima ha confermato la decisione di primo grado. Essa ha ribadito che il mezzo di impugnazione straordinario del riesame è volto a sanare errori di fatto, e non errori nell'applicazione della legge. Gli elementi di fatto pertinenti sono stati i medesimi per tutto il procedimento e sono stati valutati in ogni fase.

25. Infine, la Hochtief Ungheria ha presentato dinanzi al giudice del rinvio, la Székesfehérvári Törvényszék (Corte di Székesfehérvár, Ungheria), un ricorso inteso a ottenere il risarcimento dei presunti danni causati dalla decisione della Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali di giudice d'appello nella domanda di riesame. La Hochtief Ungheria sostiene che la dichiarazione di inammissibilità della domanda di riesame fosse in contrasto sia con il diritto nazionale che con il diritto dell'Unione e dovrebbe dare luogo a responsabilità risarcitoria per le spese legali la cui rifusione sarebbe stata possibile se il riesame fosse stato ammesso e la Hochtief Ungheria fosse in definitiva risultata vittoriosa.

26. È in tale contesto giuridico e fattuale che la Székesfehérvári Törvényszék (Corte di Székesfehérvár) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni:

«1. Se i principi fondamentali e le norme del diritto dell'Unione (in particolare l'articolo 4, comma 3, TUE e il requisito di interpretazione uniforme), come interpretati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolare nella sentenza emessa nella causa Köbler, debbano essere interpretati nel senso che la dichiarazione di responsabilità del tribunale dello Stato membro, che decide in ultimo grado con una sentenza che viola il diritto dell'Unione, può esclusivamente basarsi sul diritto nazionale o sui criteri stabiliti dal diritto nazionale. In caso di risposta negativa, se i principi fondamentali e le norme del diritto dell'Unione, in particolare i tre criteri stabiliti dalla [Corte] nella causa Köbler al fine di dichiarare la responsabilità dello «Stato», debbano essere interpretati nel senso che la sussistenza dei requisiti ai fini della dichiarazione di responsabilità dello Stato membro per violazione del diritto dell'Unione da parte dei giudici di tale Stato deve essere valutata sulla base del diritto nazionale.

2. Se le norme e i principi fondamentali del diritto dell'Unione (in particolare l'articolo 4, [comma] 3, TUE e il requisito della tutela giurisdizionale effettiva), in particolare le sentenze della [Corte] in materia di responsabilità dello Stato membro pronunciate nelle cause Francovich, Brasserie du pêcheur e Köbler, inter alia, debbano essere interpretati nel senso che l'autorità di cosa giudicata delle sentenze che violano il diritto dell'Unione pronunciate da giudici dello Stato membro che decidono in ultimo grado esclude la dichiarazione di responsabilità per danni in capo allo Stato membro.

3. Se, alla luce della [direttiva 89/665], modificata dalla direttiva 2007/66/CE (7), e della [direttiva 92/13], la procedura di ricorso in materia di appalti pubblici con riferimento ad appalti pubblici di valore superiore alle soglie comunitarie e il controllo giudiziale della decisione amministrativa adottata in tale procedura, siano rilevanti ai fini del diritto dell'Unione. In caso di risposta affermativa, se il

diritto dell'Unione e la giurisprudenza della [Corte] (inter alia, le sentenze pronunciate nelle cause Kühne & Heitz, Kapferer e, in particolare, Impresa Pizzarotti) siano rilevanti rispetto alla necessità di rendere ammissibile il riesame, come mezzo di impugnazione straordinario, derivante dal diritto nazionale in relazione al controllo giudiziale della decisione amministrativa adottata nella suddetta procedura di ricorso in materia di appalti pubblici.

4. Se le direttive sulla procedura di ricorso in materia di appalti pubblici (ossia la [direttiva 89/665], nel frattempo modificata dalla [direttiva 2007/66], e la [direttiva 92/13]) debbano essere interpretate nel senso che è conforme ad esse una normativa nazionale ai sensi della quale i giudici nazionali dinanzi ai quali pende la controversia principale sono legittimati a non tenere in considerazione un fatto che deve essere oggetto di esame ai sensi di una sentenza della [Corte] – pronunciata in un procedimento di rinvio pregiudiziale nell'ambito di una procedura di ricorso in materia di appalti pubblici –, fatto che, del resto, non è nemmeno preso in considerazione dai giudici nazionali che si pronunciano in un procedimento avviato in seguito alla domanda di riesame presentata avverso la decisione adottata nella controversia principale.

5. Se la [direttiva 89/665], in particolare l'articolo 1, paragrafi 1 e 3 della stessa, e la [direttiva 92/13], in particolare gli articoli 1 e 2 della stessa, – in particolare, alla luce delle sentenze rese nelle cause Willy Kempter, Pannon GSM e VB Pénzügyi Lízing, nonché Kühne & Heitz, Kapferer e Impresa Pizzarotti –, debbano essere interpretate nel senso che è conforme con tali direttive, con il requisito della tutela giurisdizionale effettiva e con i principi di equivalenza ed efficacia, una normativa nazionale, o una sua applicazione, ai sensi della quale, malgrado una sentenza della [Corte], emessa in un procedimento di rinvio pregiudiziale prima che sia pronunciata la sentenza nel procedimento di secondo grado, stabilisca un'interpretazione rilevante delle norme di diritto dell'Unione, il giudice dinanzi al quale pende la causa respinga tale interpretazione in quanto tardiva e successivamente il giudice adito con la domanda di riesame non consideri il riesame ammissibile.

6. Qualora, sulla base del diritto nazionale, si debba ammettere il riesame al fine di ristabilire l'ordine costituzionale in forza di una nuova decisione della Corte costituzionale, se si debba ammettere il riesame, in ossequio al principio di equivalenza e al principio sancito dalla sentenza Transportes Urbanos, nel caso in cui non sia stato possibile tenere in considerazione una sentenza della [Corte] nel procedimento principale in ragione di quanto prescritto dal diritto nazionale in materia di termini processuali.

7. Se la [direttiva 89/665], in particolare l'articolo 1, paragrafi 1 e 3 della stessa, e la [direttiva 92/13], in particolare gli articoli 1 e 2 della stessa, debbano essere interpretate alla luce della sentenza della [Corte] C-2/06, Willy Kempter, ai sensi della quale il singolo non è tenuto a invocare specificamente la giurisprudenza della Corte di giustizia, nel senso che le procedure di ricorso in materia di appalti pubblici disciplinate da tali direttive possono essere avviate soltanto in forza di un ricorso che contenga una descrizione esplicita della violazione lamentata in materia di appalti pubblici – articolo e comma specifici –, ossia che nell'ambito della procedura di ricorso in materia di appalti pubblici possono essere esaminate soltanto le violazioni che il ricorrente abbia indicato mediante riferimento alla disposizione violata – articolo e comma specifici – in materia di appalti pubblici, mentre in qualsiasi altro procedimento amministrativo e civile è sufficiente che il singolo presenti le circostanze di fatto e le prove a loro fondamento, e l'autorità o il giudice competente statuisce sul ricorso in conformità al suo contenuto.

8. Se il requisito della violazione sufficientemente caratterizzata, sancito dalle sentenze Köbler e Traghetti, debba essere interpretato nel senso per cui non sussiste tale violazione quando il giudice che si pronuncia in ultimo grado, disattendendo esplicitamente la giurisprudenza della [Corte] consolidata e citata nel modo più dettagliato – che trova finanche fondamento in vari pareri giuridici – respinge la domanda del singolo di sollevare una questione pregiudiziale sulla necessità di ammettere il riesame, basandosi sull'illogica tesi secondo cui la normativa dell'Unione – in tal caso, in particolare, le [direttive 89/665 e 92/13] – non prevede norme che disciplinano il riesame, malgrado sia stata a tal fine citata, anche nel modo più dettagliato, la giurisprudenza rilevante della [Corte], ivi inclusa la sentenza Impresa Pizzarotti, che dichiara proprio la necessità del riesame con riferimento alla procedura in materia di appalti pubblici. Alla luce della sentenza della [Corte], C-2[83]/81, CILFIT, ci si chiede con

quale grado di dettaglio debba giustificarsi il giudice nazionale che non ammetta il riesame, discostandosi dall'interpretazione giuridica obbligatoria fornita dalla Corte di giustizia.

9. Se i principi di tutela giurisdizionale effettiva e di equivalenza di cui agli articoli 19 TUE e 4, paragrafo 3, TUE, la libertà di stabilimento e di prestazione di servizi di cui all'articolo 49 TFUE, e la direttiva 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, nonché le [direttive 89/665, 92/13 e 2007/66], debbano essere interpretati nel senso che [non ostano a] che le autorità e i giudici competenti, disattendendo manifestamente il diritto dell'Unione applicabile, respingano, uno dopo l'altro, i ricorsi presentati dal ricorrente in ragione della sua esclusione da una procedura in materia di appalti pubblici, ricorsi per i quali, se del caso, è necessario predisporre numerosi documenti, con un considerevole impegno in termini economici e di tempo, o partecipare a udienze e, sebbene sia vero che sussiste teoricamente la possibilità di dichiarare la responsabilità per danni causati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, la normativa pertinente non consente al ricorrente di chiedere al giudice un risarcimento per i danni subiti a seguito dei provvedimenti illegittimi.

10. Se i principi stabiliti nelle sentenze Köbler, Traghetti e Saint Giorgio debbano essere interpretati nel senso che non è risarcibile il danno causato dal fatto che, disattendendo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, il giudice dello Stato membro che decide in ultimo grado non abbia ammesso la domanda di riesame tempestivamente presentata dal ricorrente, nell'ambito della quale quest'ultimo avrebbe potuto chiedere la rifusione delle spese sostenute».

27. La Hochtief Ungheria, la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale), i governi greco, ungherese e polacco e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. Fatta eccezione per i governi greco e polacco, tutte le parti si sono espresse all'udienza tenutasi il 21 novembre 2018.

IV. Valutazione

28. Le presenti conclusioni sono articolate come segue. Inizierò con alcuni chiarimenti necessari (A). Affronterò quindi 3 serie di temi che permeano le 10 questioni sollevate dal giudice del rinvio: *in primo luogo*, la portata dell'obbligo dei giudici nazionali di eseguire le pronunce pregiudiziali, in particolare nel contesto delle svariate disposizioni procedurali la cui applicazione può ostacolare la piena esecuzione di dette pronunce pregiudiziali nelle vari fasi del procedimento giudiziario nazionale (B); *in secondo luogo*, l'(in)esistenza, nelle circostanze di un caso come quello di specie, di un diritto al riesame ai sensi del diritto dell'Unione, quando i giudici nazionali aditi nel merito non si sono presumibilmente conformati in modo corretto ad una sentenza precedentemente pronunciata dalla Corte, a seguito di una domanda di pronuncia pregiudiziale nell'ambito del medesimo procedimento (C); *in terzo luogo*, diversi elementi relativi alla responsabilità di uno Stato membro per la pretesa mancata applicazione del diritto dell'Unione in modo corretto da parte dei giudici nazionali (D).

A. Osservazioni preliminari

1. Ricevibilità delle questioni sollevate dal giudice del rinvio

29. Secondo la convenuta, le questioni poste dal giudice del rinvio sono irricevibili. L'ordinanza di rinvio non indica le ragioni per le quali nella presente causa è necessaria l'interpretazione del diritto dell'Unione. La medesima decisione non menziona neppure il collegamento tra le disposizioni del diritto dell'Unione pertinenti e la normativa nazionale di cui trattasi.

30. Secondo una costante giurisprudenza, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Di conseguenza, se le questioni sollevate dal giudice nazionale riguardano l'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione, la Corte, in linea di principio, è tenuta a statuire (8). In tal modo, la Corte deve fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito (9).

31. È vero che la presente causa mette a dura prova detti principi sotto vari profili. Al contrario della convenuta, tuttavia, propongo di dichiarare ricevibili, una volta riformulate, le questioni sollevate dal giudice del rinvio, fatta eccezione per le questioni 7 e 9.

32. In primo luogo, è certamente vero che le questioni sollevate dal giudice del rinvio sono redatte con uno stile complesso e in qualche modo contorto. Tuttavia, sembrerebbe che, una volta riformulate, le questioni in parola riguardino le seguenti tre serie di temi.

33. Le questioni 4 e 5 concernono in sostanza la conformità al diritto dell'Unione di vari limiti nazionali relativi allo svolgimento delle varie fasi dei procedimenti giurisdizionali nazionali. Sembra che l'applicazione di tali norme procedurali potrebbe limitare la piena esecuzione delle pronunce pregiudiziali emesse in precedenza nel corso del procedimento principale.

34. Le questioni 3 e 6 chiedono in sostanza se è conforme ai principi di equivalenza ed efficacia il fatto di non tenere in considerazione una pronuncia pregiudiziale, emessa dalla Corte precedentemente nel procedimento principale, asseritamente non eseguita in detto procedimento, come possibile motivo di riesame.

35. Le questioni 1, 2, 8 e 10 si riferiscono a vari elementi della responsabilità di uno Stato membro per il preteso inadempimento dei giudici nazionali, in particolare della Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale).

36. In secondo luogo, oltre a riorganizzare e riformulare le questioni, è altresì necessario sottolineare che, espone in tal modo, le questioni pregiudiziali attengono esclusivamente all'interpretazione del diritto dell'Unione. Esse, come formulate dal giudice del rinvio, presentano un certo numero di valutazioni e deduzioni preconette, fattuali o circostanziali. Nel rispondere alle questioni poste in tal modo, la Corte verrebbe pertanto di fatto invitata a valutare una determinata lettura dei fatti o del diritto nazionale, o addirittura ad accogliere i suggerimenti relativi a talune pratiche a livello nazionale. Non è quello, tuttavia, il ruolo della Corte nel procedimento di rinvio pregiudiziale. Spetta esclusivamente al giudice del rinvio valutare i fatti (10). Pertanto, desidero sottolineare in modo chiaro che le risposte che vanno date nel caso di specie si riferiscono soltanto ad elementi del diritto dell'Unione sollevati dal giudice del rinvio nelle tre serie di temi sopra individuati. Esse non approvano o avallano in alcun modo le constatazioni e le valutazioni di fatto contenute nelle questioni come originariamente formulate.

37. In terzo luogo, un altro potenziale problema di ricevibilità riguarda la rilevanza di alcune delle questioni ai fini del procedimento principale. Secondo una giurisprudenza costante, il diniego della Corte di statuire su una domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile solo qualora risulti manifestamente che la richiesta interpretazione del diritto dell'Unione non presenta alcun nesso con la realtà o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le sono sottoposte (11).

38. Nella presente causa, come è stato confermato in udienza, l'argomento dinanzi al giudice del rinvio è, a rigor di termini, il presunto danno causato dalla Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale), in veste di giudice (di ultimo grado) chiamato a pronunciarsi sulla riapertura della causa, sia rifiutando di riaprire il processo sia non sollevando una nuova domanda di pronuncia pregiudiziale prima di procedere in tal senso. Si potrebbe pertanto suggerire che le questioni non direttamente collegate all'azione volta ad ottenere il risarcimento dei danni pendente dinanzi al giudice del rinvio dovrebbero essere dichiarate irricevibili, in quanto esse non si riferiscono direttamente all'argomento specifico della controversia dinanzi al giudice del rinvio.

39. Mi risulta difficile abbracciare tale logica restrittiva. A livello strutturale, detta logica sarebbe in contrasto con l'approccio alquanto generoso della Corte circa la rilevanza delle questioni poste dai giudici nazionali (12). Lo «spirito di cooperazione» e «la presunzione di rilevanza» verrebbero di fatto sostituiti dalla Corte se quest'ultima interpretasse per il giudice nazionale la portata del caso e del procedimento del giudice medesimo e, su tale interpretazione (di diritto nazionale e di elementi di fatto), decidesse quali questioni tale giudice può sottoporre.

40. A livello del caso in esame, inoltre, un siffatto approccio difficilmente renderebbe altresì giustizia al contesto specifico della presente causa. Le questioni poste dal giudice del rinvio sono infatti parte di una storia giudiziaria interconnessa e articolata. Non è compito facile navigare attraverso tutte le complessità del contesto procedurale nazionale del caso di specie e districarle, unicamente sulla base dell'ordinanza di rinvio, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo dello stesso procedimento. A fortiori, può essere ancora più difficile stabilire in modo categorico quale di tali fasi procedurali è o non è pertinente ai fini di un'eventuale pretesa di risarcimento.

41. Come già accennato nell'introduzione delle presenti conclusioni, vi sono stati in effetti tre «cicli» (13) di contenzioso. Il primo ciclo comprendeva un certo numero di decisioni sul merito. Esso è consistito nel riesame (amministrativo) dinanzi alla commissione arbitrale, seguito dalle sentenze di primo e secondo grado e, successivamente, dal ricorso per motivi di diritto dinanzi alla Kúria (Corte suprema) e dal ricorso costituzionale. Il secondo ciclo ha riguardato la domanda di riesame, unitamente al procedimento di impugnazione relativo a quest'ultima. Il terzo ciclo comprende l'azione nel procedimento principale, ossia la responsabilità dello Stato membro per le pretese carenze dei giudici nazionali.

42. I tre cicli sono legati da un unico filo conduttore: l'asserito mancato rispetto da parte dei giudici nazionali, nei tre diversi cicli, della pronuncia pregiudiziale emanata dalla Corte nel corso del primo ciclo. Indubbiamente non vi sarebbe un secondo ciclo, né a fortiori un terzo ciclo, se non si fosse verificata la presunta violazione nell'ambito del primo. Pertanto, affrontare il terzo ciclo – ancora pendente – e, più in generale, le conseguenze derivanti dalla mancata esecuzione della pronuncia pregiudiziale nel primo ciclo, rende necessario esaminare il procedimento nazionale nel suo complesso. Sarebbe, in effetti, difficile suddividere artificialmente il procedimento, in quanto le eventuali irregolarità commesse nell'ambito del primo ciclo ricadono sul secondo e quelle commesse nel secondo ciclo ricadono sul terzo. Oppure, in ordine inverso, se sotto il profilo del diritto dell'Unione non esiste alcun obbligo di procedere al riesame, lo scopo del terzo ciclo del contenzioso in effetti viene meno. Spingendosi oltre, se non ci fosse potenzialmente alcuna inadempienza nel primo ciclo, gli altri due cicli diverrebbero inutili e la risposta relativa agli obblighi dei giudici nazionali nel primo ciclo prevarrebbe sulla necessità di un'ulteriore interpretazione del diritto dell'Unione.

43. È inoltre difficile prendere in considerazione il giudice di secondo grado (a seguito della pronuncia pregiudiziale) senza tenere conto anche del riesame amministrativo da parte della commissione arbitrale in quanto la ragione principale della mancata applicazione completa della pronuncia pregiudiziale della Corte sembra risiedere nella norma procedurale che limita la portata della controversia giudiziaria alle pretese inizialmente avanzate dinanzi a detta commissione (14). Secondo tale norma, tutte le pretese collegate ad un'asserita incompatibilità della gara d'appalto con il diritto dell'Unione devono essere già state sollevate dinanzi alla commissione arbitrale. Successivamente non possono essere presentate nuove richieste dinanzi ai giudici che esaminano la decisione di detta commissione, quali, nel caso di specie, i giudici di primo e secondo grado.

44. In siffatte circostanze, mi risulterebbe difficile dichiarare in modo categorico che le questioni relative al primo o al secondo ciclo del contenzioso nazionale sono irricevibili perché non hanno alcun tipo di relazione con il procedimento pendente dinanzi al giudice del rinvio. È evidente che tale relazione esiste.

45. Ciò detto, non si può che ribadire che non spetta di certo alla Corte stabilire se i giudici nazionali hanno applicato in modo corretto il diritto dell'Unione – e ancor meno il diritto nazionale – in ciascuno dei cicli. Non è neppure compito della Corte valutare se il percorso procedurale scelto dalla Hochtief Ungheria sia stato corretto o se quest'ultima dovesse direttamente proporre un'azione di responsabilità nei confronti della Kúria (Corte Suprema), dopo il primo ciclo, come suggerito dal governo ungherese in udienza.

46. A mio avviso, pertanto, in applicazione della giurisprudenza uniforme della Corte (15), in linea con la riformulazione e l'interpretazione delle questioni sopra delineate (16), le questioni sollevate dal giudice del rinvio sono ricevibili, fatta eccezione per le questioni 7 e 9.

47. La questione 7 concerne specificamente il grado di precisione che le domande di riesame (amministrativo) dinanzi alla commissione arbitrale devono presentare. Con tale questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede se le domande di cui trattasi devono contenere una descrizione espressa della violazione e indicare in modo preciso la specifica disposizione violata mentre in qualsiasi altro procedimento amministrativo e civile sarebbe sufficiente presentare le circostanze di fatto e le prove a loro fondamento.

48. Pur con tutte le concessioni del caso, non riesco a capire in che modo la questione 7 potrebbe essere rilevante ai fini della risoluzione della presente controversia. Nessuna delle parti, compresa la Hochtief Ungheria, ha suggerito che la norma in oggetto fosse così restrittiva da rendere impossibile o eccessivamente difficoltoso applicare il diritto dell'Unione, in particolare nella forma di una sentenza emanata in precedenza dalla Corte, e garantire una tutela giurisdizionale effettiva in materia di appalti pubblici. Semplicemente non vi sono ulteriori informazioni riguardo al modo in cui detta norma sarebbe rilevante ai fini della presente causa.

49. La questione 9 riguarda a sua volta il problema se il diritto dell'Unione consenta alle autorità e ai giudici nazionali di respingere, uno dopo l'altro, i ricorsi presentati dalla Hochtief Ungheria in un contesto in cui tali ricorsi richiedono impegno in termini economici e di tempo e in cui la normativa nazionale pertinente non consentirebbe ai ricorrenti di chiedere un risarcimento per i danni causati dai giudici nazionali nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali.

50. Con la questione in parola, il giudice nazionale non sta in realtà sottoponendo una questione, ma chiede piuttosto l'approvazione di una serie di ipotesi di fatto (alquanto radicali e di ampia portata).

2. Nota terminologica

51. Nella versione inglese (come in altre versioni) delle questioni, come pubblicate nella Gazzetta ufficiale (17), il termine «review» è stato utilizzato in riferimento a diversi tipi di mezzi di impugnazione oggetto di discussione nella presente causa. Il problema dell'uso indiscriminato di un siffatto concetto generico consiste nel fatto che esso è privo di precisione riguardo al tipo di ricorso giurisdizionale (e allo stadio) a cui si riferisce, in particolare nel distinguere tra il primo ciclo del contenzioso (controllo giurisdizionale nel merito in senso proprio) e il secondo ciclo (riapertura o riesame). Nelle presenti conclusioni verrà pertanto utilizzata la seguente terminologia.

52. Per «controllo amministrativo» si intende la procedura dinanzi alla commissione arbitrale, che risulta sia stato il primo organo a valutare la regolarità del presupposto economico.

53. Il «controllo giurisdizionale» si riferisce al controllo in sede giudiziaria della decisione amministrativa emessa dalla commissione arbitrale dinanzi ai giudici nazionali, nell'ambito del primo «ciclo», al momento di decidere il merito della causa. Ciò include ovviamente il primo e il secondo grado. Comprende inoltre il ricorso per motivi di diritto, quale mezzo di impugnazione straordinario. Nonostante la sua natura specifica, quest'ultimo ha in realtà ancora a che fare con l'oggetto (iniziale) della controversia, ossia la legittimità della decisione adottata dalla commissione arbitrale.

54. Il «riesame» verrà utilizzato in riferimento al mezzo di impugnazione straordinario che costituisce il fulcro del secondo «ciclo». Esso consiste normalmente in una riapertura e una ridiscussione della causa qualora risulti successivamente che taluni elementi non sono stati presi in considerazione, sebbene esista una decisione definitiva avente autorità di cosa giudicata emessa nell'ambito del primo «ciclo» nel merito. Nell'ambito del caso di specie, il riesame si riferisce alla procedura prevista dall'articolo 260 del codice di procedura civile ungherese.

B. Esecuzione di una pronuncia pregiudiziale della Corte in procedimenti nazionali in corso

55. Le questioni 4 e 5 si riferiscono in sostanza alla conformità con il diritto dell'Unione di vari limiti procedurali stabiliti dal diritto nazionale, che potrebbero impedire l'esecuzione completa e corretta di una pronuncia pregiudiziale della Corte emessa nella causa in esame. Reinterpretando in qualche misura, intenderei la questione 4 come un'indagine circa la conformità con il diritto dell'Unione di pretese norme nazionali di procedura che impediscono che si tenga conto di *nuovi fatti ad un certo livello di controllo*. Pertanto, se su richiesta di un giudice nazionale sono forniti chiarimenti

sotto forma di una sentenza della Corte in fase di impugnazione, ove di norma non si possono accertare fatti nuovi, in base all'applicazione di tale norma procedurale nazionale detto tipo di valutazione non sarebbe più possibile. La questione 5 si concentra quindi maggiormente sui *nuovi punti di diritto* che potrebbero essere respinti in quanto *tardivi*, o dinanzi a una giurisdizione superiore o a livello dello stesso controllo giurisdizionale, se i medesimi argomenti o punti di diritto non fossero già stati svolti nell'ambito del controllo amministrativo.

56. In altre parole, entrambi gli elementi si riferiscono, in un modo o nell'altro, alla ripartizione dei compiti nell'ambito del sistema giurisdizionale (e/o amministrativo) e dell'economia del procedimento. È naturale, sia nei sistemi di tutela giuridica nazionali sia in quelli dell'Unione, che non tutti i fatti o gli argomenti giuridici possano essere dedotti in qualsiasi fase del procedimento. Vi sono norme generali relative, ad esempio, alla portata consentita del sindacato o alla concentrazione delle memorie, certamente con l'avanzare di una causa attraverso il sistema giurisdizionale.

57. Tuttavia, è piuttosto insolito invocare siffatte norme per giustificare l'eventuale rifiuto di dare attuazione ai chiarimenti forniti dalla Corte con una pronuncia pregiudiziale solamente in virtù del fatto che tali chiarimenti sono giunti ad un determinato livello del controllo giurisdizionale nazionale nel procedimento principale. Nella presente sezione, illustrerò il motivo per il quale, in generale (18), fare affidamento su tali norme è assolutamente sbagliato e non può essere sostenuto, se i chiarimenti forniti dalla Corte devono essere eseguiti in maniera corretta.

58. In tale contesto, ricorderò, anzitutto, la portata dell'obbligo incombente ai giudici nazionali di dare esecuzione ad una decisione emessa dalla Corte con una pronuncia pregiudiziale e di applicare i chiarimenti ivi contenuti (1). Esaminerò poi la norma procedurale nazionale che sembra essere la ragione principale per la quale la pronuncia pregiudiziale della Corte non sarebbe stata completamente applicata nel primo stadio (2). Infine, esaminerò se, in circostanze quali quelle di cui alla presente causa, una siffatta norma procedurale vada disapplicata per il motivo che essa ostacola una corretta esecuzione della sentenza della Corte (3).

1. Gli obblighi dei giudici nazionali a seguito di una pronuncia pregiudiziale

59. Risulta da una giurisprudenza costante che la sentenza con la quale la Corte si pronuncia in via pregiudiziale vincola il giudice nazionale, per quanto concerne l'interpretazione o la validità degli atti delle istituzioni dell'Unione in questione, per la definizione *della lite principale* (19). L'articolo 267 TFUE impone al giudice del rinvio di dare *piena attuazione* all'interpretazione del diritto dell'Unione data dalla Corte (20).

60. Al di là di tale tipo di efficacia vincolante di una pronuncia pregiudiziale, che potrebbe essere definita *inter partes*, la giurisprudenza della Corte ha sempre e solo confermato esplicitamente la vincolatività *erga omnes* delle dichiarazioni di invalidità delle disposizioni del diritto dell'Unione (21).

61. Tuttavia, la medesima logica *inter partes* si estende pienamente a tutti i successivi gradi di giudizio *nell'ambito dello stesso* procedimento principale. Pertanto, se i chiarimenti della Corte fossero richiesti, ad esempio, da un giudice di primo grado, anche un giudice d'appello o un giudice di ultimo grado aditi successivamente per la stessa causa sarebbero vincolati ai chiarimenti forniti dalla Corte nel caso di specie. A mio avviso, si tratta di un'estensione dell'efficacia vincolante *inter partes*, in quanto ad essere definito è lo stesso caso, con le stesse questioni di fatto e di diritto sollevate. Non si tratta dell'efficacia *erga omnes* (per sua natura «più ampia») in altre cause che concernono circostanze di fatto e parti diverse ma che interpretano le medesime disposizioni di diritto dell'Unione (22).

62. In particolare, ciò significa, in pratica, che se la dichiarazione interpretativa formulata nella pronuncia pregiudiziale impone alla Corte di portare a termine un determinato tipo di valutazione, detta valutazione deve essere effettuata al fine di garantire la corretta esecuzione di tale sentenza e, di conseguenza, l'esatta applicazione del diritto dell'Unione (23). Ciò vale, a maggior ragione, quando nel dispositivo della sentenza la Corte rimette *esplicitamente* al giudice del rinvio il compito di verificare taluni elementi al fine di determinare la compatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione.

2. Autonomia procedurale nazionale ed effettività

63. Nelle sue osservazioni, il governo ungherese si basa ampiamente sul principio dell'autonomia procedurale nazionale per evidenziare che spetta a ciascuno Stato membro modulare le norme procedurali e i mezzi di impugnazione. Esso ritiene inoltre che in casi precedenti, ivi compresa una decisione riguardante la Hochtief AG (24), la Corte ha accettato varie limitazioni procedurali al controllo giurisdizionale sia in relazione al termine sia in relazione alle condizioni alle quali può essere proposto un ricorso.

64. Orbene, conformemente a una costante giurisprudenza, in assenza di una normativa dell'Unione in materia, spetta a ciascuno Stato membro, in virtù del principio dell'autonomia procedurale, designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme del diritto dell'Unione. Tuttavia, risulta altresì da costante giurisprudenza che, in virtù del principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti del singolo in forza del diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle riguardanti diritti che disciplinino analoghi ricorsi interni (principio di equivalenza) e che non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (25).

65. Inoltre, è incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto dell'Unione qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico nazionale o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto dell'Unione per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme direttamente applicabili dell'Unione europea (26). In particolare, le norme di procedura nazionali non possono mettere in discussione i poteri e gli obblighi di un giudice nazionale ai sensi dell'articolo 267 TFUE (27).

66. Applicata al tema della strutturazione dei sistemi nazionali di impugnazioni e ricorsi, la giurisprudenza della Corte nutre grande rispetto per le diverse tradizioni giuridiche nazionali e la diversità dei sistemi amministrativi e giudiziari degli Stati membri. Pertanto, un sistema giudiziario nazionale può avere carattere più inquisitorio o accusatorio e decidere in quale misura applicare il principio iura novit curia. Parimenti, l'ambito del controllo giurisdizionale può essere di norma limitato ai motivi sollevati dalle parti nella fase del controllo amministrativo.

67. Come dichiarato dalla Corte, il diritto dell'Unione non impone ai giudici nazionali di sollevare d'ufficio un motivo basato sulla violazione di disposizioni del diritto dell'Unione, qualora l'esame di tale motivo li obblighi a rinunciare al principio dispositivo, alla cui osservanza sono tenuti, esorbitando dai limiti della lite quale è stata circoscritta dalle parti e basandosi su fatti e circostanze diversi da quelli che la parte processuale che ha interesse all'applicazione di dette disposizioni ha posto a fondamento della domanda (28). In particolare, «il principio di effettività non impone (...) l'obbligo, per i giudici nazionali, di sollevare d'ufficio un motivo fondato su una disposizione comunitaria, indipendentemente dalla sua importanza per l'ordinamento giuridico comunitario, purché sia data alle parti la possibilità effettiva di sollevare un motivo fondato sul diritto comunitario dinanzi al giudice nazionale» (29).

68. Di conseguenza, nell'ambito del controllo giurisdizionale in materia di appalti pubblici, la Corte ha di recente ribadito che gli Stati membri sono legittimati a stabilire norme procedurali che limitino il controllo giurisdizionale in relazione al tempo o all'ambito, per garantire l'effettività e la rapidità di detto controllo, a condizione che, così facendo, non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di proporre ricorso (30). Pertanto, secondo la Corte, il diritto dell'Unione, nel contesto di un'azione per risarcimento danni, non osta ad una norma processuale che limita il controllo giurisdizionale dei lodi emessi da una commissione arbitrale cui è attribuito in primo grado il controllo delle decisioni adottate dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito delle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici all'esame dei soli motivi sollevati dinanzi a detta commissione (31).

69. Ne consegue che un analogo limite procedurale dovrebbe essere altresì possibile in generale, mutatis mutandis, nell'ambito di un ricorso di annullamento come quello presentato nel primo stadio

della presente causa: ai sensi del diritto dell'Unione, i giudici nazionali cui è attribuito il controllo delle decisioni di una commissione arbitrale chiamata ad esaminare le domande di annullamento nei confronti delle decisioni adottate dalle amministrazioni aggiudicatrici nelle procedure di appalto pubblico, possono dichiarare irricevibili nuovi motivi che non erano stati dedotti dinanzi a detta commissione.

3. *Esecuzione di una pronuncia pregiudiziale*

70. Pertanto, in generale e in cause che non implicano una pronuncia pregiudiziale della Corte, vale a dire quando una causa si sviluppa normalmente attraverso il sistema amministrativo e giudiziario nazionale, limitazioni procedurali di tale natura sono di fatto possibili, alle condizioni indicate nella sezione precedente. Tale quadro, tuttavia, cambia in modo piuttosto marcato se, nell'ambito di tale procedura, la Corte emette chiarimenti che assumono la forma di una pronuncia pregiudiziale.

71. Contrariamente a quanto suggerito dal governo ungherese, una simile causa cessa di essere una causa che comporta principalmente limitazioni procedurali nella sfera di autonomia procedurale nazionale, a cui la giurisprudenza esaminata nella sezione precedente potrebbe essere meccanicamente applicata. Al contrario, essa diviene una causa riguardante l'esecuzione di una sentenza della Corte.

72. Che cosa significherebbe dunque un contesto così diverso in una causa come la presente? Che cosa significherebbe, in particolare, per le questioni sollevate dal giudice del rinvio, quali le norme nazionali che impediscono la valutazione di *nuovi fatti ad un certo livello di controllo* (questione 4) e/o l'impossibilità di invocare *nuovi punti di diritto* in una fase successiva di controllo se essi non sono stati svolti dinanzi all'autorità amministrativa (questione 5)?

73. Vorrei osservare, in via preliminare, che, per quanto concerne la questione 5, nel contesto della presente situazione le parti sembrano aver legittimamente sollevato, dinanzi alla commissione arbitrale, l'argomento relativo all'inidoneità del presupposto economico, che costituisce il fulcro della contesa ([32](#)).

74. Tuttavia, anche se ciò non fosse stato stabilito come dato di fatto, il che deve naturalmente essere accertato dal giudice nazionale, a mio avviso, la risposta di principio ad entrambe le questioni sollevate dal giudice del rinvio è relativamente semplice: tali norme nazionali che prevedono limitazioni possono essere naturalmente conservate, *purché* si garantisca che un giudice nazionale eseguirà e applicherà pienamente i chiarimenti formulati dalla Corte nella causa in cui è stata sollevata la domanda di pronuncia pregiudiziale.

75. Ciò può avvenire in diversi modi. Se il giudice nazionale che ha chiesto alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale ha la competenza necessaria per tale tipo di riesame ai sensi del diritto nazionale (ad esempio per valutare l'idoneità del presupposto economico), allora è il medesimo giudice a dover procedere a siffatto esame e dimostrare nelle proprie motivazioni di aver agito in tal senso. Se tale giudice non ha una simile competenza, in quanto è, ad esempio, un giudice di appello o un giudice di ultima istanza il cui controllo è limitato e/o non può valutare nuovi elementi di prova, e una siffatta valutazione è ancora rilevante ai fini della causa in esame, a tale giudice nazionale potrebbero presentarsi varie opzioni. In primo luogo, quest'ultimo potrebbe annullare la decisione di cui trattasi e rinviare il caso all'autorità amministrativa o giudiziaria competente ai sensi del diritto nazionale ad esaminare l'idoneità del presupposto economico in conformità alla pronuncia pregiudiziale (vale a dire, il giudice di primo grado, ove competente a valutare questioni di fatto, o la commissione arbitrale). In alternativa, il giudice nazionale in oggetto deve disapplicare le norme procedurali nazionali che limitano la sua competenza e procedere a tale valutazione. La scelta tra tali diverse opzioni è rimessa a ciascun Stato membro, purché un'autorità nazionale, sia essa amministrativa o giudiziaria, garantisca in definitiva la corretta applicazione della pronuncia pregiudiziale della Corte ([33](#)).

76. Tuttavia, ciò che di certo non può essere ammesso è che, applicando in modo meccanico le norme nazionali che prevedono limitazioni, l'esecuzione della sentenza della Corte a livello nazionale si trasformi in un proverbiale circolo vizioso, in cui nessuno accetta la responsabilità di garantire l'effettiva esecuzione di una pronuncia pregiudiziale della Corte.

4. *Conclusione intermedia*

77. Ne consegue che l'articolo 4, comma 3, TUE e l'articolo 267 TFUE prevedono che un giudice nazionale, nell'eseguire una pronuncia pregiudiziale precedentemente richiesta alla Corte, debba attuare integralmente i chiarimenti ivi contenuti. Se attuare i chiarimenti della Corte richiede che si debba effettuare un certo tipo o ambito di valutazione che di norma non viene effettuato dal giudice del rinvio di cui trattasi, detto giudice è tenuto o a disapplicare le norme procedurali nazionali che limitano la sua competenza a tale riguardo, oppure ad annullare e rinviare la causa all'opportuno livello, giudiziario o anche amministrativo, in cui deve essere pienamente effettuata siffatta valutazione.

C. (L'obbligo di) riesame

78. Passando agli aspetti relativi al secondo ciclo del contenzioso nazionale, le questioni 3 e 6 chiedono se sia conforme con il principio della tutela giurisdizionale effettiva non considerare come un possibile motivo di riesame l'affermazione che una sentenza della Corte emessa nel primo ciclo (su una domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata da un giudice di secondo grado) non sia stata tenuta nella giusta considerazione in tale ciclo. In particolare, la questione 3 deve essere intesa nel senso che essa indaga circa l'esistenza di un possibile obbligo, derivante dal diritto dell'Unione, degli Stati membri di ammettere il riesame, come mezzo di impugnazione straordinario previsto dal diritto nazionale, in una causa quale quella di cui al procedimento principale. Con la questione 6, il giudice del rinvio chiede se il presupposto economico renda necessario ammettere il riesame quando asseritamente una pronuncia pregiudiziale della Corte non è stata presa in considerazione in modo corretto nel procedimento principale nel merito, ma quando, allo stesso tempo, risulta che il diritto nazionale ammetta il riesame nel caso analogo di una (nuova) sentenza della Corte costituzionale.

79. Pertanto, la questione sottoposta alla Corte è infatti se il diritto dell'Unione, in particolare il principio della tutela giurisdizionale effettiva, imponga il «ritorno» su di una decisione giudiziaria definitiva per tener conto di una precedente sentenza della Corte che non era stata (asseritamente) presa completamente in considerazione nel contenzioso sul merito.

80. Sono del parere che a tale questione si debba dare risposta negativa.

1. Portata dell'obbligo di ritornare sulle decisioni giudiziarie definitive

81. Come indicato nella precedente sezione delle presenti conclusioni, i giudici nazionali hanno l'obbligo di eseguire la risposta data alla domanda di pronuncia pregiudiziale che essi stessi hanno sottoposto alla Corte (vincolatività *inter partes*). Inoltre, i medesimi giudici devono parimenti rispettare la giurisprudenza della Corte in materia di interpretazione o validità del diritto dell'Unione di cui essi sono investiti nella causa in esame (efficacia vincolante *erga omnes*). Il comune denominatore in entrambi i casi è il fatto che le decisioni della Corte di cui si deve tenere conto *esistono* nel momento in cui il giudice nazionale si pronuncia.

82. Al contrario, in linea di principio non sussiste alcun obbligo, ai sensi del diritto dell'Unione, di *ritornare* sulle decisioni nazionali definitive che sono state emesse *prima* di una decisione della Corte su di una pronuncia pregiudiziale, anche se tornare sul caso rendesse possibile porre rimedio ad una situazione interna incompatibile con il diritto dell'Unione.

83. Secondo costante giurisprudenza, infatti, il principio della certezza del diritto e la sua emanazione, il principio dell'autorità della cosa giudicata (34), rivestono un'importanza fondamentale sia nell'ordinamento giuridico dell'Unione sia negli ordinamenti giuridici nazionali (35). Alla luce di tali principi, la Corte ha statuito che il diritto dell'Unione non esige che, per tener conto dell'interpretazione di una disposizione pertinente di tale diritto offerta dalla Corte posteriormente alla decisione di un organo giurisdizionale avente autorità di cosa giudicata, quest'ultimo ritorni necessariamente su tale decisione (36). Non vi è, dunque, in linea generale, alcun obbligo di ritornare sulle decisioni nazionali definitive incompatibili con una sentenza *successiva* della Corte.

84. È vero che la Corte ha riconosciuto due eccezioni al principio secondo cui non si deve necessariamente ritornare sulle decisioni definitive al fine di conformarsi al diritto dell'Unione.

85. La prima situazione eccezionale, che deriva dalla sentenza *Kühne & Heitz*, consiste nell'obbligo, imposto ad un organo *amministrativo*, di riesaminare una decisione amministrativa

definitiva per tener conto dell'interpretazione nel frattempo accolta dalla Corte, purché siano soddisfatte determinate condizioni (37). Tuttavia, tale eccezione implica unicamente un obbligo di ritornare sulle decisioni amministrative definitive, non sulle decisioni giudiziali (38).

86. La seconda situazione eccezionale è stata definita dalla Corte nella sentenza Lucchini, in cui è stato dichiarato che il diritto dell'Unione osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, volta a sancire il principio dell'autorità della cosa giudicata, nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione impedisce il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto dell'Unione (39). La logica sottostante tale eccezione consisteva nel fatto che, poiché la decisione era stata adottata in violazione della ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione europea, essa non avrebbe neppure potuto acquistare l'autorità di cosa giudicata. La Corte ha poi evidenziato la natura eccezionale della sentenza Lucchini, rilevando che era stata adottata in una situazione del tutto particolare, in cui era in questione la sopra menzionata ripartizione delle competenze (40).

87. Nessuna delle eccezioni in parola sembra essere immediatamente pertinente al caso di specie. Pertanto, come punto di partenza, la presente causa rinvia alla norma generale: non sussistono obblighi generali di tornare su decisioni giurisdizionali definitive per renderle conformi ad una decisione successiva della Corte (41).

88. Tuttavia, benché il diritto dell'Unione non obblighi gli Stati membri ad istituire nuovi mezzi d'impugnazione (42), se il diritto nazionale prevede tale possibilità, la normativa deve conformarsi non soltanto al principio di equivalenza, ma anche al principio di effettività (43). È dunque necessario ricorrere al mezzo di impugnazione del riesame ai sensi del diritto nazionale.

2. *Riesame in base al diritto nazionale*

89. Ai sensi del diritto ungherese, il riesame sembra essere disciplinato dall'articolo 260, paragrafi 1, lettera a), e 2, del codice di procedura civile. Secondo il governo ungherese, le norme sul riesame non possono essere applicate ai casi come quello di specie, in quanto tale mezzo di impugnazione mira unicamente a prendere in considerazione nuovi elementi *di fatto* e non nuovi elementi *di diritto*. Al contrario, la Hochtief Ungheria afferma che il riesame può servire ad eseguire una pronuncia pregiudiziale emessa dalla Corte durante il procedimento principale, ma non presa in considerazione per motivi procedurali. Da parte sua, la Commissione rimette al giudice del rinvio il compito di determinare se l'articolo 260, paragrafo 1, del codice di procedura civile autorizzi un riesame qualora i giudici nazionali non abbiano tenuto adeguatamente conto di una pronuncia pregiudiziale della Corte.

90. Condivido ampiamente la posizione della Corte. Spetta al giudice del rinvio, in quanto unico autorevole interprete del diritto nazionale, determinare se, in base a tali norme, il riesame potrebbe essere ammesso nel caso in cui si affermi che una pronuncia pregiudiziale che esisteva già quando la decisione definitiva sul merito è stata emessa non sia stata adeguatamente presa in considerazione.

91. Mi siano consentite solo due osservazioni. Secondo la mia interpretazione di ciò che il mezzo di impugnazione (straordinario) del riesame comporta, esso tende ad essere limitato a casi in cui, dopo che la decisione nazionale è divenuta definitiva, emerge che taluni fatti non siano stati o non potessero essere presi in considerazione dal giudice nazionale, quando quest'ultimo si è pronunciato.

92. Sarebbe piuttosto sorprendente applicare detta logica ad una sentenza interpretativa della Corte che esisteva ed era nota nel momento in cui la decisione precedente sul merito è stata pronunciata. In primo luogo, una simile decisione non costituisce di certo un *fatto* nuovo. In secondo luogo, senza dubbio tale decisione esisteva ed era nota al momento della prima decisione sul merito, non potendo pertanto essere definita come qualcosa di *nuovo* che è emerso soltanto in seguito.

93. Pertanto, prima facie e come interpretazione generale di ciò che il riesame tende a comportare, è difficile capire come tale mezzo di impugnazione straordinario dovrebbe essere utilizzato per porre rimedio a pretese irregolarità nella corretta applicazione di chiarimenti interpretativi *giuridici* che evidentemente esistevano ed *erano noti* quando la prima decisione nazionale è stata emessa.

3. *Equivalenza rispetto ai ricorsi costituzionali?*

94. Tuttavia, nel contesto di cui trattasi deve essere affrontato un ulteriore argomento: la suggerita *equivalenza* rispetto ai ricorsi costituzionali. Secondo la Hochtief Ungheria, nelle circostanze del caso di specie avrebbe dovuto ammettersi il riesame per il motivo che non si era tenuto conto di una pronuncia pregiudiziale della Corte, in quanto il diritto nazionale prevede il riesame qualora la Alkotmánybíróság (Corte costituzionale, Ungheria) dichiari successivamente incostituzionale una norma che il giudice ordinario aveva applicato nella propria decisione definitiva. In detto contesto il giudice del rinvio fa riferimento, nella questione 6, alla sentenza della Corte nella causa *Transportes Urbanos y Servicios Generales*.

95. Di certo *Transportes Urbanos y Servicios Generales* presenta alcune analogie con la presente causa. In detta decisione, la Corte ha dichiarato che il diritto dell'Unione e in particolare il principio di equivalenza ostano all'applicazione di una regola in forza della quale un'azione di responsabilità dello Stato fondata su una violazione di tale diritto constatata da una sentenza della Corte, è subordinata alla condizione che il ricorrente abbia previamente esaurito tutti i rimedi contro un atto amministrativo lesivo, se tale azione non era subordinata ad una condizione siffatta quando sosteneva l'avvenuta violazione della Costituzione, constatata dalla Corte costituzionale (44). Tuttavia, occorre notare che la Corte ha raggiunto tale conclusione dopo aver rilevato che l'unica differenza esistente tra le due azioni consiste nella circostanza che le violazioni di diritto su cui esse si fondano sarebbero constatate, rispettivamente, dalla Corte e dalla Corte costituzionale. La Corte ha concluso che tale unica circostanza, *in mancanza di qualsiasi altra differenza* tra le due azioni, non può essere sufficiente per constatare una distinzione tra le due alla luce del principio di equivalenza (45).

96. Di recente, nella sentenza *XC e a.*, la Corte ha insistito sull'importanza di una somiglianza chiara tra le azioni in esame, tenendo conto dell'*oggetto, della causa e degli elementi fondamentali di tali ricorsi*, affinché il principio di equivalenza sia rispettato (46). La Corte ha poi esaminato, alla luce di detti elementi, se un ricorso che ammette la ripetizione di un procedimento penale concluso con una decisione passata in giudicato, qualora sia stata successivamente accertata la violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o di uno dei suoi protocolli, da una parte, e un ricorso inteso a tutelare i diritti che i cittadini traggono dal diritto dell'Unione, dall'altra, possono essere ritenuti simili.

97. La Corte ha concluso che le differenze tra detti ricorsi sono tali da non consentire di considerare tali ricorsi simili. Essa ha rilevato in particolare che il primo ricorso è stato creato essenzialmente per consentire di ritornare su decisioni passate in giudicato. Al contrario, il quadro costituzionale dell'Unione europea 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 (47).

98. Analogamente a quanto avviene in *XC e a.*, la disposizione nazionale invocata nella presente causa, che permette di ritornare su una sentenza nazionale definitiva a seguito di una nuova decisione della Corte costituzionale, è una conseguenza del meccanismo di controllo di costituzionalità, come enunciato nell'articolo 361, lettera a), del codice di procedura civile. Infatti, alla disposizione in parola, che prevede un mezzo di impugnazione straordinario che permette di prendere in considerazione una decisione della Corte costituzionale, si può fare ricorso soltanto in relazione alla specifica sentenza che, una volta divenuta definitiva, ha dato luogo al ricorso costituzionale. In altri termini, nei casi in cui un siffatto controllo (astratto) di costituzionalità è possibile soltanto a seguito di una decisione giudiziaria definitiva, l'unico modo per tener conto di tale controllo costituzionale ed eventualmente di sanare l'incostituzionalità nel singolo caso è ritornare su di esso.

99. Il meccanismo e la logica dell'obbligo di ritornare su una sentenza sono molto diversi dal meccanismo della pronuncia pregiudiziale, che per definizione opera mentre il procedimento nazionale è ancora pendente e prima che sia adottata qualsiasi decisione nazionale definitiva. Pertanto, non è necessario ritornare su una decisione definitiva per tenere conto dei chiarimenti della Corte.

100. Per detti motivi, come ho recentemente osservato con maggiore dettaglio nella causa *Călin*, l'esecuzione e gli effetti vincolanti inter partes di una pronuncia pregiudiziale della Corte, da una parte, e di una sentenza di un giudice costituzionale nazionale su un riesame costituzionale, dall'altra (o, in ogni caso, di una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa a livello nazionale che

dà origine ad un ricorso) sono rimedi strutturalmente diversi (48). I loro rispettivi oggetto, causa ed elementi fondamentali sono semplicemente diversi.

101. Si può aggiungere che la situazione potrebbe essere diversa se il diritto nazionale dovesse ammettere un controllo *preliminare* di costituzionalità a seguito di rinvio da parte di un giudice nazionale alla Alkotmánybíróság (Corte costituzionale). A tale proposito, se ho ben inteso l'argomento, in udienza il governo ungherese sembrava proporre che il riesame venisse altresì autorizzato se la decisione della Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) fosse stata pronunciata non *successivamente* alla decisione giudiziaria definitiva del procedimento principale ma *prima della stessa*, nell'ambito del procedimento sul merito (49).

102. Devo confessare di essere alquanto smarrito su tale punto. Se le cose stessero così, e in effetti un certo numero di sistemi costituzionali nazionali riconoscono (anche) un controllo preliminare di costituzionalità, innescato di norma da un rinvio effettuato da parte di un giudice nazionale (ordinario), ho difficoltà a capire in che modo le norme sul riesame sarebbero pertinenti in siffatti casi. Si potrebbe piuttosto supporre che, a seguito di un siffatto rinvio preliminare di costituzionalità, il giudice ordinario attenda la decisione del giudice costituzionale e poi, una volta che la decisione sia stata adottata, definisca la controversia originaria eseguendo la sentenza del giudice costituzionale nazionale. Se così fosse, tale controllo preliminare di costituzionalità potrebbe di fatto essere funzionalmente equivalente ad una domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta alla Corte. Tuttavia, non vi sarebbe in quel caso alcuna necessità di norme specifiche sul riesame per detto tipo di procedura.

103. In ogni caso, se il giudice del rinvio dovesse giungere alla conclusione che (i) le norme nazionali sul riesame includono anche decisioni della Alkotmánybíróság (Corte costituzionale) emesse nel corso del procedimento principale, vale a dire prima che un giudice ordinario adotti una decisione definitiva sul merito, e che (ii) in applicazione dei criteri relativi al principio di equivalenza, descritti nella presente sezione, un siffatto tipo di riesame è di fatto equivalente all'esecuzione di una precedente decisione della Corte emessa a seguito di una domanda di pronuncia pregiudiziale, il principio di equivalenza richiederebbe l'ammissione del riesame anche in quest'ultimo tipo di situazione.

4. *Applicazione diretta o indiretta della sentenza Kühne & Heitz?*

104. Un ultimo punto da risolvere in relazione al riesame riguarda la sentenza Kühne & Heitz (50). Tale decisione infatti è stata ampiamente citata dal giudice del rinvio, nonché dalle parti nella fase scritta e nella fase orale del procedimento dinanzi alla Corte.

105. Il caso in parola ha istituito un obbligo, ai sensi del diritto dell'Unione, di riesaminare le decisioni amministrative definitive qualora (i) secondo il diritto nazionale, l'organo amministrativo disponga del potere di ritornare su tale decisione; (ii) la decisione in questione sia divenuta definitiva in seguito ad una sentenza di un giudice nazionale che statuisce in ultima istanza; (iii) tale sentenza, alla luce di una giurisprudenza della Corte successiva alla medesima, risulti fondata su un'interpretazione errata del diritto dell'Unione adottata senza che la Corte fosse adita in via pregiudiziale, e (iv) l'interessato si sia rivolto all'organo amministrativo immediatamente dopo essere stato informato della detta giurisprudenza (51).

106. Mentre la Hochtief Ungheria ha sostenuto che tale linea giurisprudenziale si dovrebbe applicare *per analogia* anche alle decisioni giurisdizionali definitive, in udienza la Commissione ha suggerito che un'applicazione *diretta* di tale logica potrebbe forse essere contemplata in relazione alla decisione (amministrativa) della commissione arbitrale. Prenderò in esame entrambi gli scenari nella presente sottosezione.

107. In primo luogo, per quanto riguarda una potenziale applicazione in via analogica (o estensiva) della sentenza Kühne & Heitz al caso di specie, le condizioni delineate dalla Corte nella sentenza di cui trattasi mirano chiaramente ad uno scenario diverso e alquanto specifico, ossia la riapertura di una decisione definitiva *amministrativa* e non giudiziaria, a seguito di una pronuncia pregiudiziale *successiva* della Corte.

108. Anche supponendo che la medesima logica possa applicarsi alle decisioni *giurisdizionali* definitive (52), almeno la prima e la terza condizione stabilite dalla Corte nella sentenza in parola non

sarebbero ancora soddisfatte: secondo il diritto nazionale, il riesame è certamente un mezzo di impugnazione disponibile, ma non risulta sia volto a coprire il tipo di situazione di cui trattasi nella presente causa; inoltre la decisione emessa dalla Corte non era successiva alla decisione giudiziaria definitiva, ma *precedente* alla stessa.

109. Inoltre, benché non espressamente indicato come una delle condizioni, l'obbligo di ritornare sulle decisioni amministrative nazionali, stabilito nella sentenza Kühne & Heitz, ha sempre avuto il sapore di una sanzione indiretta nei confronti del giudice nazionale che ha riesaminato tale decisione per non aver ottemperato al dovere di sottoporre una domanda di pronuncia pregiudiziale. Al contrario, nella presente causa, la Fővárosi Ítéltábla (Corte d'appello regionale di Budapest) ha presentato tale domanda.

110. Infine, e in subordine, se si legge la sentenza Kühne & Heitz alla luce del più recente approccio della Corte con riguardo alla riapertura delle decisioni giurisdizionali nella sentenza XC e a., il primo caso dovrebbe di fatto restare l'eccezione applicabile soltanto alle autorità amministrative. Infatti, la direzione intrapresa in XC e a. conferma che nell'interazione tra l'applicazione effettiva del diritto dell'Unione, da un lato, e il rispetto dei principi di certezza del diritto e del carattere definitivo delle decisioni (giurisdizionali), dall'altro, la bilancia pende chiaramente a favore di questi ultimi.

111. Ritengo dunque che non sia necessario un ulteriore ampliamento di Kühne & Heitz (o una sua applicazione analogica alle decisioni *giurisdizionali* definitive).

112. In secondo luogo, non mi convince neppure la proposta della Commissione circa un'applicazione *diretta* di Kühne & Heitz nel contesto della presente causa ritornando sulla decisione *amministrativa* definitiva, cioè quella della commissione arbitrale (53). A parte il fatto che ciò non è affatto in discussione e tenuto conto della mancanza di informazioni riguardanti le potenziali norme di diritto nazionale che prevedono la riapertura delle decisioni amministrative, sembra che i fatti della presente causa siano sostanzialmente differenti dai fatti della causa Kühne & Heitz.

113. Nella causa Kühne & Heitz, la questione circa l'esistenza di un eventuale obbligo di prendere in considerazione una sentenza della Corte è stata sollevata in un momento in cui sia il procedimento amministrativo sia il successivo procedimento giurisdizionale erano conclusi. Tutte le decisioni adottate nel corso di tali procedimenti erano pertanto definitive. Al contrario, nel caso di specie la pronuncia pregiudiziale della Corte è giunta in un momento in cui soltanto il procedimento amministrativo era concluso e dunque la decisione amministrativa era definitiva. Il procedimento giurisdizionale era, invece, ancora pendente. Per tale motivo, ma anche in considerazione delle circostanze di fatto di tale causa, come confermato dalle assai dettagliate condizioni stabilite dalla Corte in Kühne & Heitz per giustificare l'obbligo di ritornare sulla decisione amministrativa, sembra che tali condizioni non siano soddisfatte.

5. Conclusione intermedia

114. Alla luce di dette considerazioni, concludo che il principio della tutela giurisdizionale effettiva non richiede che il riesame, come mezzo di impugnazione straordinario, sia autorizzato nelle circostanze del caso di specie, al fine di eseguire una pronuncia pregiudiziale della Corte emessa nel procedimento principale, che si afferma non sia stata pienamente presa in considerazione nell'ambito di tale procedimento nel merito. Tuttavia, se un ordinamento nazionale dovesse prevedere un mezzo di impugnazione che ammette la possibilità o persino l'obbligo di ritornare sulle decisioni definitive in casi analoghi a livello nazionale, il principio di equivalenza imporrebbe che una siffatta possibilità si aprisse anche per violazioni relative a pronunce pregiudiziali della Corte emesse in precedenza nella stessa causa.

D. Responsabilità dello Stato membro

115. Infine, con le questioni 1, 2, 8 e 10, il giudice del rinvio chiede chiarimenti su una serie di aspetti che si riferiscono al terzo ciclo del contenzioso nazionale, in merito all'eventuale responsabilità dello Stato membro.

116. Nell'ambito della questione 1, il giudice del rinvio si interroga sugli aspetti generali della responsabilità dello Stato basata sulle sentenze dei giudici nazionali: la responsabilità dello Stato membro deve essere determinata soltanto sulla base del diritto dell'Unione o anche sulla base del diritto nazionale, in particolare per quanto riguarda la valutazione delle condizioni che danno luogo a responsabilità? Con la questione 2, il giudice del rinvio chiede che si stabilisca se, in caso di incompatibilità di una sentenza di un giudice nazionale con il diritto dell'Unione, la responsabilità dello Stato membro può essere dichiarata nonostante l'autorità di cosa giudicata di detta sentenza.

117. La risposta alle due questioni in parola può essere desunta con relativa facilità dalla giurisprudenza.

118. Secondo una costante giurisprudenza, i singoli che fanno valere il diritto dell'Unione devono avere la possibilità di ottenere dinanzi ai giudici nazionali la riparazione del danno originato dalla violazione di questi diritti in seguito a una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado (54).

119. Per quanto riguarda le condizioni che devono essere soddisfatte, emerge dalla giurisprudenza della Corte che esse sono tre, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di violazione grave e manifesta e che esista un nesso causale tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi (55).

120. Le tre condizioni sono necessarie e sufficienti per attribuire ai singoli un diritto al risarcimento, a livello di diritto dell'Unione. Tuttavia, gli Stati membri possono prevedere *condizioni meno restrittive* per configurare la responsabilità dello Stato. Con riserva del diritto al risarcimento che trova direttamente il suo fondamento nel diritto dell'Unione nel caso in cui queste condizioni siano soddisfatte, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato, fermo restando che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (56).

121. Inoltre, risulta parimenti dalla giurisprudenza che il principio dell'autorità della cosa giudicata non si oppone al riconoscimento del principio della responsabilità dello Stato per la decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado (57).

122. Pertanto, per rispondere alla questione 1, la responsabilità dello Stato può essere determinata soltanto sulla base delle condizioni indicate dal diritto dell'Unione, nonostante il diritto nazionale possa prevedere condizioni meno restrittive. Per quanto riguarda la questione 2, il principio dell'autorità della cosa giudicata non si oppone al riconoscimento del principio della responsabilità dello Stato per la decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado.

123. Con la questione 10, il giudice del rinvio si chiede se, in applicazione dei principi della responsabilità dello Stato nel diritto dell'Unione, si possa chiedere il risarcimento (nella forma della rifusione delle spese legali sostenute) del danno causato dal fatto che il giudice di ultima istanza abbia rifiutato di riaprire la causa. In altri termini, vi è un limite alla *categoria di* danni di cui si può chiedere il risarcimento per la pretesa violazione del diritto dell'Unione da parte di un giudice di ultimo grado?

124. L'incertezza relativa alla fonte esatta delle limitazioni a cui fa riferimento la questione 10 è stata dissipata in udienza, durante la quale sia la Hochtief Ungheria sia il governo ungherese hanno confermato che tali limitazioni derivano dalla giurisprudenza nazionale.

125. Una volta chiarita la fonte delle limitazioni relative alla categoria di danni risarcibili, mi sembra alquanto evidente che dette limitazioni sarebbero in contrasto con il diritto dell'Unione. È infatti impossibile limitare i danni di cui può essere chiesto il risarcimento. Secondo la Corte, le norme relative alla valutazione di un danno cagionato da una violazione del diritto dell'Unione sono determinate dal diritto nazionale di ciascuno Stato membro, fermo restando che le disposizioni nazionali che stabiliscono tali norme devono rispettare i principi di equivalenza e di effettività (58). Pertanto, nella misura in cui siano soddisfatte le tre condizioni per la responsabilità dello Stato membro, come previste dal diritto dell'Unione, *tutti i danni* sono risarcibili, comprese le spese legali.

126. Ciò premesso, se la categoria di danni di cui si richiede il risarcimento non può essere utilizzata per istituire un'«esclusione in blocco» di una determinata tipologia di danno, la categoria esatta di danno il cui risarcimento è richiesto da un ricorrente sarà naturalmente rilevante ad un diverso livello, ossia ai fini dell'accertamento di un nesso causale diretto tra detto danno e la contestata «violazione sufficientemente caratterizzata» del diritto dell'Unione.

127. Con la questione 8, il giudice del rinvio intende sapere se, nelle circostanze di cui al caso di specie, il fatto che il giudice di ultimo grado (il convenuto) abbia respinto la richiesta di sollevare una questione pregiudiziale sulla necessità di ammettere il riesame, sia costitutivo di una «violazione sufficientemente caratterizzata del diritto dell'Unione» che può dare luogo alla responsabilità di uno Stato membro. Nella seconda parte della questione, il giudice del rinvio chiede inoltre con quale grado di dettaglio un giudice nazionale debba giustificare la propria decisione di non rinvio alla luce della sentenza CILFIT (59).

128. La risposta a tale questione è in qualche modo più complessa.

129. Occorre ricordare, in via preliminare, che non è compito della Corte decidere circa l'eventuale responsabilità di uno Stato membro in un caso specifico. Tuttavia, la Corte può fornire chiarimenti in relazione all'applicazione dei criteri di responsabilità, in particolare quello di una «violazione sufficientemente caratterizzata» del diritto dell'Unione.

130. Inoltre, può essere parimenti utile ricordare che adire o meno la Corte è privilegio esclusivo e responsabilità di un giudice nazionale. Le parti nel procedimento principale possono ovviamente presentare una proposta in tal senso, ma non hanno il diritto di richiedere una pronuncia pregiudiziale da parte della Corte (60).

131. Compite tali precisazioni preliminari, e ancora una volta indipendentemente da una serie di affermazioni di fatto che il giudice del rinvio ha inserito nella propria questione, su cui non spetta alla Corte pronunciarsi, la questione del giudice del rinvio indica due ulteriori variabili: il «criterio Köbler» della «violazione sufficientemente caratterizzata» e il «criterio CILFIT» che consente ai giudici di ultima istanza di esimersi dall'obbligo di sollevare una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, paragrafo 3, TFUE.

132. Il «criterio Köbler» adatta la condizione della «violazione sufficientemente caratterizzata» ad un'eventuale applicazione giudiziaria errata del diritto dell'Unione. Secondo la Corte, al fine di determinare se sussiste una violazione sufficientemente caratterizzata, si devono considerare tutti gli elementi che caratterizzano la situazione sottoposta al giudice nazionale. Tra gli elementi che possono essere presi in considerazione al riguardo figurano, segnatamente, il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, l'ampiezza del potere discrezionale che la norma infranta riserva alle autorità nazionali, l'intenzionalità o l'involontarietà dell'infrazione commessa del danno causato, la scusabilità o inescusabilità di un eventuale errore di diritto, la circostanza che i comportamenti adottati da un'istituzione dell'Unione abbiano potuto concorrere all'adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto dell'Unione, nonché la mancata osservanza, da parte dell'organo giurisdizionale di cui trattasi, dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, paragrafo 3, TFUE. In ogni caso, una violazione del diritto dell'Unione è sufficientemente caratterizzata allorché la decisione di cui trattasi è intervenuta ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in questa materia (61).

133. Il «criterio CILFIT» si concentra in particolare sugli organi giurisdizionali di ultima istanza e sulla loro eventuale violazione dell'obbligo di rinvio. Secondo la Corte, ai sensi dell'articolo 267, paragrafo 3, TFUE, una giurisdizione le cui decisioni non sono impugnabili secondo l'ordinamento interno è tenuta, qualora una questione di diritto dell'Unione si ponga dinanzi ad essa, ad adempiere il suo obbligo di rinvio, salvo che non abbia constatato che la questione non è pertinente, o che la disposizione dell'Unione di cui è causa ha già costituito oggetto di interpretazione da parte della Corte, oppure che la corretta applicazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi. La configurabilità di tale eventualità va valutata in funzione delle caratteristiche proprie del diritto dell'Unione, delle particolari difficoltà che la sua interpretazione presenta e del rischio di divergenze di giurisprudenza all'interno dell'Unione europea (62). Pertanto,

ciascuna disposizione del diritto dell'Unione, inclusa la giurisprudenza della Corte nel settore considerato, dev'essere ricollocata nel suo contesto e interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni di tale diritto, delle sue finalità e dello stadio della sua evoluzione alla data in cui va data applicazione alla disposizione in parola (63).

134. Si potrebbe scrivere molto sulla necessità di (i) reinterpretare CILFIT per renderla di nuovo pertinente (se mai lo è stata (64)); (ii) essere chiari riguardo all'esatta relazione tra le condizioni Köbler e le condizioni CILFIT, integrandole idealmente in un insieme coerente (65); (iii) allo stesso tempo integrare e tenere conto anche del criterio da applicare alle potenziali carenze dei giudici di ultima istanza, ove perseguite attraverso procedimenti per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE (66).

135. Sarebbe, tuttavia, fuori luogo compiere tali sforzi nel caso in oggetto. Ai fini del giudice del rinvio nella presente causa, è sufficiente ricordare che il criterio in base al quale valutare ogni eventuale questione di *responsabilità dello Stato* è il criterio Köbler, delineato nel paragrafo 132 delle presenti conclusioni. A tale scopo, una violazione sufficientemente caratterizzata del diritto dell'Unione presuppone non il criterio CILFIT, bensì semplicemente una decisione adottata «ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in (...) materia» (67). Spetta ancora una volta al giudice del rinvio accertare se l'inadempimento del giudice nazionale in esame sia stata di fatto talmente manifesta, disapplicando totalmente il diritto dell'Unione o interpretandolo in modo palesemente infondato, da comportare una palese violazione della giurisprudenza della Corte.

V. Conclusione

136. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere come segue alle questioni sollevate dalla Székesfehérvári Törvényszék (Corte di Székesfehérvár, Ungheria):

- L'articolo 4, comma 3, TUE e l'articolo 267 TFUE prevedono che un giudice nazionale, nell'eseguire una pronuncia pregiudiziale precedentemente richiesta alla Corte, debba attuare integralmente i chiarimenti ivi contenuti. Se attuare i chiarimenti della Corte in una pronuncia pregiudiziale richiede che si debba effettuare un certo tipo o ambito di valutazione che di norma non viene effettuato a livello del giudice del rinvio di cui trattasi, detto giudice è tenuto o a disapplicare le norme procedurali nazionali che limitano la sua competenza a tale riguardo, oppure ad annullare e rinviare la causa all'opportuno livello, giudiziario o anche amministrativo, affinché sia effettuata tale valutazione;
- Il principio della tutela giurisdizionale effettiva non richiede che sia autorizzato il riesame, come mezzo di impugnazione straordinario, al fine di eseguire una pronuncia pregiudiziale della Corte che non è stata presumibilmente pienamente presa in considerazione nell'ambito del precedente procedimento nel merito nel corso del quale era stata emessa la pronuncia pregiudiziale. Tuttavia, se un ordinamento nazionale dovesse prevedere un mezzo di impugnazione che ammette la possibilità o l'obbligo di ritornare sulle decisioni definitive pronunciate in casi analoghi a livello nazionale, il principio di equivalenza imporrebbe che tale possibilità o obbligo fosse esteso anche a decisioni precedentemente adottate dalla Corte nella stessa causa;

Le norme ed i principi dell'Unione in materia di responsabilità degli Stati membri devono essere interpretati nel senso che:

- una dichiarazione di responsabilità per una violazione del diritto dell'Unione da parte di un giudice nazionale (che decide in ultimo grado) deve basarsi sui criteri stabiliti dal diritto dell'Unione;
- il principio dell'autorità di cosa giudicata di una decisione che viola il diritto dell'Unione pronunciata da un giudice che decide in ultimo grado non si oppone al riconoscimento della responsabilità dello Stato per detta violazione;
- il diritto nazionale non può escludere la possibilità che possa essere chiesto il risarcimento di determinate categorie di danno, se viene accertato che tale danno è la diretta

conseguenza di una violazione sufficientemente caratterizzata del diritto dell'Unione;

- la violazione del diritto dell'Unione da parte di un giudice di ultima istanza che rifiuta il rinvio, in contrasto con l'articolo 267, paragrafo 3, TFUE, sarà sufficientemente caratterizzata se è stata commessa ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in materia davanti a detto giudice.

[1](#) Lingua originale: l'inglese.

[2](#) Sentenza del 18 ottobre 2012, *Édukövízig e Hochtief Construction* (C-218/11, EU:C:2012:643).

[3](#) Direttiva del Consiglio, del 21 dicembre 1989 (GU 1989, L 395, pag. 33) («Direttiva 89/665»).

[4](#) Direttiva del Consiglio, del 25 febbraio 1992 (GU 1992, L 76, pag. 14) («Direttiva 92/13»).

[5](#) Serie S, n. 139-149325.

[6](#) Sentenza del 18 ottobre 2012, *Édukövízig e Hochtief Construction* (C-218/11, EU:C:2012:643, punto 32).

[7](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE.

[8](#) V., ad esempio, sentenze del 31 gennaio 2017, *Lounani* (C-573/14, EU:C:2017:71, punto 56); dell'8 marzo 2018, *Saey Home & Garden* (C-64/17, EU:C:2018:173, punto 18) e del 13 giugno 2018, *Deutscher Naturschutzring* (C-683/16, EU:C:2018:433, punto 29).

[9](#) V., ad esempio, sentenze dell'11 settembre 2014, *B.* (C-394/13, EU:C:2014:2199, punto 21 e giurisprudenza ivi citata) e del 26 aprile 2017, *Farkas* (C-564/15, EU:C:2017:302, punto 38).

[10](#) V., ad esempio, sentenze del 18 luglio 2007, *Lucchini* (C-119/05, EU:C:2007:434, punto 43); del 26 maggio 2011, *Stichting Natuur en Milieu e a.*, (da C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, punto 47) e del 26 aprile 2017, *Farkas*, (C-564/15, EU:C:2017:302, punto 37).

[11](#) V., ad esempio, sentenze del 31 gennaio 2017, *Lounani* (C-573/14, EU:C:2017:71, punto 56); dell'8 marzo 2018, *Saey Home & Garden* (C-64/17, EU:C:2018:173, punto 18) e del 13 giugno 2018, *Deutscher Naturschutzring* (C-683/16, EU:C:2018:433, punto 29).

[12](#) Si vedano le note 8 e 9.

[13](#) Vorrei sottolineare che il termine «ciclo» è una mia semplificazione per le tre distinte fasi di contenzioso nell'ambito della presente causa.

[14](#) Si deve rilevare che detta fase potrebbe essere parimenti rilevante per un'altra ragione, nel presente contesto, in quanto la Commissione ha suggerito in udienza che potrebbe forse sussistere un obbligo, sulla base della giurisprudenza Kühne & Heitz, di riaprire il controllo *amministrativo* dinanzi alla commissione arbitrale (v. sezione C delle presenti conclusioni).

[15](#) V. i precedenti paragrafi 30 e 37 delle presenti conclusioni.

[16](#) V. paragrafi da 31 a 36.

[17](#) GU 2018, C 22, pag. 26.

[18](#) Ancora una volta, come già rilevato a livello generale nel paragrafo 36, valutando la conformità generale delle norme, ma senza approvare o confermare che nel singolo caso si è realmente verificata una siffatta irregolarità. Una siffatta valutazione spetta al giudice del rinvio.

[19](#) V., ad esempio, sentenze del 5 ottobre 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punto 29) e del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 16).

[20](#) V., ad esempio, sentenza del 5 luglio 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, punto 28).

[21](#) V., ad esempio, in relazione agli effetti di una pronuncia pregiudiziale che dichiara l'invalidità dell'atto di un'istituzione, sentenze del 13 maggio 1981, International Chemical Corporation (66/80, EU:C:1981:102, punti 12 e 13) e del 27 febbraio 1985, Société des produits de maïs (112/83, EU:C:1985:86, punto 16).

[22](#) V., ad esempio, sentenze del 27 marzo 1963, Da Costa e a. (da 28/62 a 30/62, EU:C:1963:6) e del 4 novembre 1997, Parfums Christian Dior (C-337/95, EU:C:1997:517, punto 29).

[23](#) Ciò naturalmente non impedisce al giudice del rinvio o ad altro giudice nazionale che si pronuncia sul medesimo procedimento di interpellare nuovamente la Corte, se essi ritengono che una simile richiesta sia per qualsivoglia motivo necessaria – v., ad esempio, sentenze del 24 giugno 1969, Milch-, Fett- und Eierkontor (29/68, EU:C:1969:27, punto 3) e dell'11 giugno 1987, X (14/86, EU:C:1987:275, punto 12). Come stabilito dall'articolo 104, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, «[s]petta ai giudici nazionali valutare se essi abbiano ricevuto sufficienti chiarimenti mediante una pronuncia pregiudiziale, o se appaia necessario adire nuovamente la Corte». Detto senza mezzi termini, a seguito di una sentenza della Corte, le opzioni che restano al giudice del rinvio sono: applicare i chiarimenti o adire di nuovo la Corte in caso di disaccordo. Ignorare i chiarimenti forniti non è un'opzione.

[24](#) Sentenza del 7 agosto 2018, Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635).

[25](#) V., ad esempio, sentenze del 10 luglio 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, punto 54); del 6 ottobre 2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, punti 26 e 27) e del 24 ottobre 2018, XC e a. (C-234/17, EU:C:2018:853, punti 21 e 22).

[26](#) V., ad esempio, sentenze del 9 marzo 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punto 22); del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli (C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 44) e del 4 dicembre 2018, The Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, punto 36).

[27](#) V., ad esempio, sentenze del 5 ottobre 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punto 25); del 15 gennaio 2013, Križan e a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punto 67) e del 18 luglio 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi e Autorità Garante della Concorrenza e del mercato (C-136/12, EU:C:2013:489, punto 32).

[28](#) V., ad esempio, sentenze del 14 dicembre 1995, van Schijndel e van Veen (C-430/93 e C-431/93, EU:C:1995:441, punto 22); del 7 giugno 2007, van der Weerd e a. (da C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, punto 36) e del 26 aprile 2017, Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, punto 32).

[29](#) Sentenza del 7 giugno 2007, van der Weerd e a. (da C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, punto 41).

[30](#) V. sentenza del 7 agosto 2018, Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635, punti da 50 a 54 e giurisprudenza ivi citata).

[31](#) V. sentenza del 7 agosto 2018, Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635, punto 58).

[32](#) Paragrafo 11 delle presenti conclusioni.

[33](#) È chiaro che non è ammesso un «conflitto di competenza negativo», in virtù del quale nessun organo o giudice alla fine accetti la responsabilità. V., nello stesso senso, le mie conclusioni nella causa Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, paragrafi 111 e 112).

[34](#) Sentenza del 1° giugno 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, punto 46).

[35](#) Per un esempio recente, v. sentenza del 24 ottobre 2018, XC e a. (C-234/17, EU:C:2018:853, punto 52). V. altresì sentenze del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punto 38); del 16 marzo 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, punto 20); del 10 luglio 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, punto 58) o del 6 ottobre 2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, punto 28).

[36](#) V., ad esempio, sentenze del 10 luglio 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, punto 60) e del 6 ottobre 2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, punto 38).

[37](#) V. sentenza del 13 gennaio 2004 (C-453/00, EU:C:2004:17, punto 28).

[38](#) V. sentenza del 16 marzo 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, punto 23).

[39](#) Sentenza del 18 luglio 2007 (C-119/05, EU:C:2007:434, punto 63).

[40](#) Sentenza del 10 luglio 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, punto 61).

[41](#) Si tratta in realtà, per quanto mi consta, di un principio generale del diritto comune agli Stati membri, in quanto in tutti gli ordinamenti giuridici nazionali di cui ho conoscenza una successiva modifica (chiarimento o allontanamento) della giurisprudenza di un giudice superiore non è di norma ritenuta un motivo sufficiente per tornare su decisioni definitive precedenti, a cui era stata applicata l'interpretazione giuridica precedente.

[42](#) Sentenza del 24 ottobre 2018, XC e a. (C-234/17, EU:C:2018:853, punto 51).

[43](#) V., ad esempio, sentenze del 10 luglio 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, punto 62), e del 6 ottobre 2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, punto 30).

[44](#) Sentenza del 26 gennaio 2010 (C-118/08, EU:C:2010:39, punti 46 e 48).

[45](#) Sentenza del 26 gennaio 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punti 43 e 44).

[46](#) Sentenza del 24 ottobre 2018, XC e a. (C-234/17, EU:C:2018:853, punto 27).

[47](#) Sentenza del 24 ottobre 2018, XC e a. (C-234/17, EU:C:2018:853, punti 33, 46 e 47).

[48](#) V. le mie conclusioni nella causa Călin (C-676/17, EU:C:2019:94, paragrafi da 66 a 79).

[49](#) Occorre rilevare a tale riguardo che l'articolo 260, paragrafo 1, lettera a), del codice di procedura civile di fatto non si riferisce soltanto a fatti nuovi ma anche a «decisioni giudiziarie o amministrative definitive» come condizioni per presentare una domanda di nuovo processo. Stabilire che cosa esattamente implica quel passaggio della frase compete ancora una volta al giudice nazionale.

[50](#) Sentenza del 13 gennaio 2004 (C-453/00, EU:C:2004:17).

[51](#) V. sentenza del 13 gennaio 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, punto 28).

[52](#) Si tratterebbe già di un notevole salto: come indicato sopra (paragrafi 82 e 97 delle presenti conclusioni), in contrasto con la potenziale (errata) applicazione del diritto dell'Unione, l'approccio della Corte è stato molto più prudente per quanto concerne l'equilibrio tra la certezza del diritto (e l'autorità di cosa giudicata) e l'obbligo di un'effettiva applicazione del diritto dell'Unione applicato alle decisioni giudiziarie, propendendo molto più verso la prima.

[53](#) Va rilevato che la commissione arbitrale effettua il controllo amministrativo ed ha pertanto funzioni quasi giurisdizionali. Non è dunque certo se essa può essere definita un organo *amministrativo* nel significato attribuito in *Kühne & Heitz*. Ma se l'organo amministrativo fosse l'amministrazione aggiudicatrice che ha indetto la gara d'appalto, si potrebbe dire che si applica la medesima logica, solamente ad un livello inferiore.

[54](#) V., ad esempio, sentenze del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punto 36); del 13 giugno 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, punto 31) e del 28 luglio 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punto 20).

[55](#) V., ad esempio, sentenze del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punto 51); del 13 giugno 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, punti 42 e 45) e del 28 luglio 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punti 22 e 23).

[56](#) V., ad esempio, sentenze del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punti 57 e 58); del 13 giugno 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, punti 44 e 45) e del 28 luglio 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punto 38).

[57](#) V., ad esempio, sentenze del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punto 40); del 28 febbraio 2018, ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, punto 22) e del 24 ottobre 2018, XC e a. (C-234/17, EU:C:2018:853, punto 58).

[58](#) V., ad esempio, sentenza del 28 luglio 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punti 38 e 39).

[59](#) Sentenza del 6 ottobre 1982, Cilfit e a. (283/81, EU:C:1982:335).

[60](#) V., ad esempio, sentenza del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli (C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 63) e ordinanza del 16 luglio 2015, Striani e a. (C-299/15, non pubblicata, EU:C:2015:519, punto 33).

[61](#) V., ad esempio, sentenze del 30 settembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punti da 54 a 56) e del 28 luglio 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punti 25 e 26).

[62](#) V. sentenze del 6 ottobre 1982, Cilfit e a. (283/81, EU:C:1982:335, punto 21); del 18 ottobre 2011, Boxus e a. (da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, EU:C:2011:667, punto 31) e del 28 luglio 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punto 50).

[63](#) V., ad esempio, sentenza del 28 luglio 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punto 49).

[64](#) Non posso fare a meno di rinviare alle sagge parole dell'avvocato generale Jacobs, proferite in materia già nel 1997 nella causa Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352). V. altresì conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nella causa Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, paragrafi 44 e seg.).

[65](#) In particolare, anche in considerazione della più recente giurisprudenza, che sembra accogliere un approccio più «liberale» all'obbligo di rinvio, v., segnatamente, sentenza del 9 settembre 2015, Ferreira da Silva e Brito e a. (C-160/14, EU:C:2015:565, punti 41 e 42).

[66](#) V., di recente, sentenza del 4 ottobre 2018, Commissione/Francia (anticipo d'imposta) (C-416/17, EU:C:2018:811, punti da 111 a 113).

[67](#) Sentenza del 30 settembre 2003, *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513, punto 56); del 12 dicembre 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation* (C-446/04, EU:C:2006:774, punto 214); del 25 novembre 2010, *Fuß* (C-429/09, EU:C:2010:717, punto 52); e del 28 luglio 2016, *Tomášová* (C-168/15, EU:C:2016:602, punto 26).