



Come un pendolo tra condizioni e limiti: l’interpretazione del diritto derivato UE in conformità alle norme di diritto internazionale

Nicola Bergamaschi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le condizioni per l’utilizzo dell’interpretazione conforme nella prassi giurisprudenziale della CGUE. – 2.1. *Segue*. Le condizioni nei casi riguardanti gli accordi conclusi da tutti gli Stati membri. – 2.2. *Segue*. Le condizioni nei casi riguardanti gli accordi conclusi dall’UE. – 3. L’interpretazione conforme nel contesto degli effetti delle norme di diritto internazionale all’interno dell’ordinamento UE. – 3.1. *Segue*. Le conseguenze delle condizioni per l’interpretazione conforme sul rapporto tra diritto UE e diritto internazionale. – 4. Il limite del *contra legem*. – 5. Conclusioni.

1. Come espressamente stabilito dalla Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE) nella sentenza *Commissione c. Germania* del 10 settembre 1996¹, il diritto derivato dell’UE deve essere interpretato, per

* Assegnista di ricerca di Diritto dell’Unione europea presso l’Università di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza; Dottorando di ricerca in Diritto europeo presso l’Università di Bologna.

¹ Sentenza della Corte del 10 settembre 1996, causa C-61/94, *Commissione c. Germania*, punto 52. Questo viene comunemente inteso come il caso di riferimento

quanto possibile, in conformità agli accordi internazionali di cui l'Unione è parte. Inoltre, tale pratica si estende fino a considerare come parametro interpretativo rilevante (c.d. norma-parametro) non solo le norme di diritto internazionale pattizio vincolanti l'Unione², ma anche quelle consuetudinarie³ e quelle contenute negli accordi internazionali conclusi da tutti gli Stati membri⁴.

In questo modo, il ricorso all'interpretazione conforme⁵ è stato esteso anche al piano del rapporto tra diritto UE e diritto internazionale (dimensione esterna)⁶, dopo essere originariamente emerso con

quanto riconoscimento in sede giurisprudenziale dell'obbligo di interpretazione conforme del diritto UE rispetto alle norme di diritto internazionale. Così, F. CASOLARI, *Giving indirect effect to international law within the EU legal order: the doctrine of consistent interpretation*, in E. CANNIZZARO ET AL. (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Boston e Leiden, 2012, p. 395 ss., p. 403; R. SCHÜTZE, *Direct Effects and Indirect Effects of Union Law*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles Of European Union Law: The European Union Legal Order: Volume I*, Oxford, 2018, p. 265 ss., spec. p. 296. Già prima di questo caso, però, la CGUE aveva affermato l'utilità di prendere in considerazione le norme di accordi internazionali dell'Unione (o della Comunità) ai fini dell'interpretazione delle norme interne, come in sentenza della Corte del 26 aprile 1972, causa C-92/71, *Interfood*, punto 6. Cfr. F. CASOLARI, *Giving indirect effect to international law within the EU legal order*, cit., pp. 402-403.

² Tra gli ultimi casi, si veda per esempio sentenza della Corte del 20 gennaio 2022, causa C-891/19 P, *Commissione c. Hubei Xinyegang Special Tube*, punto 31.

³ Sentenza della Corte del 24 novembre 1992, causa C-286/90, *Poulsen*, punto 9.

⁴ Sentenza della Corte del 3 giugno 2008, causa C-308/06, *Intertanko e a.*, punto 52. Cfr. F. CASOLARI, *Giving indirect effect to international law within the EU legal order*, cit., pp. 409-413.

⁵ Per una definizione del concetto di interpretazione conforme, si rimanda a M. Luciani, il quale la qualifica, in termini generali, come “[...] l'obbligo di desumere dalle norme di una fonte interpretazioni che siano in armonia con le interpretazioni desunte dalle norme di altra fonte, che stia con la prima in uno specifico rapporto condizionante”; in M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enciclopedia del Diritto. Annali IX*, Milano, 2016, p. 391 ss., spec. p. 445. Secondo Cannizzaro, l'interpretazione conforme si rende necessaria quando si manifesta una “esigenza di coerenza” tra due norme, in E. CANNIZZARO, *Interpretazione conforme fra tecniche ermeneutiche ed effetti normativi*, in A. BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Napoli, 2015, p. 3 ss., spec. p. 11.

⁶ In generale sul tema, si veda A. PETERS, *The Position of International Law within the European Community Legal Order*, in *German Yearbook of International Law*, vol. 40, 1997, p. 9 ss., spec. pp. 71-73; G. BETLEM, A. NOLLKAEMPER, *Giving Effect to Public International Law and European Community Law before Domestic Courts. A Comparative Analysis of the Practice of Consistent Interpretation*, in *European Journal of International Law*, vol. 14, n. 3, 2003, p. 569 ss.; F. CASOLARI, *Giving indirect effect to international law within the EU legal order*, cit.; A. ALÌ, *Some*

riguardo al rapporto tra il diritto UE ed il diritto degli Stati membri (dimensione interna). Come noto, infatti, in capo al giudice nazionale vige l'obbligo di interpretare la norma interna in conformità al diritto UE, sulla scorta di quanto stabilito dalla giurisprudenza della CGUE⁷. Tuttavia, la ragione su cui trova fondamento l'estensione di tale pratica alla dimensione esterna non consiste nella sua trasposizione per analogia in quest'ultima dimensione da quella interna. In *Commissione c. Germania*⁸, il riferimento è all'interpretazione conforme di tipo "intra-sistemico"⁹, ossia all'interpretazione di una norma dell'ordinamento UE di rango inferiore in conformità ad una norma dello stesso ordinamento avente rango superiore¹⁰. Pertanto, mentre

Reflections on the Principle of Consistent Interpretation Through the Case Law of the European Court of Justice, in N. BOSCHIERO ET AL. (eds.), *International Courts and the Development of International Law Essays in Honour of Tullio Treves*, The Hague, 2013, p. 881 ss., pp. 887-890.

⁷ Sentenza della Corte del 10 aprile 1984, 14/83, *Von Colson*, punto 26. Definita come uno degli "effetti strutturali" della norma UE (conclusioni dell'Avvocato generale Antonio Tizzano, del 30 giugno 2005, causa C-144/04, *Mangold*, punto 117), l'interpretazione conforme è oggi considerata come un assioma del diritto UE quanto ai rapporti con il diritto degli Stati membri (così V. PICCONE, *L'ordinamento integrato, il giudice nazionale e l'interpretazione conforme*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, vol. II, Napoli, 2014, p. 1173 ss., p. 1178). In dottrina, si rimanda a A. CIRCOLO, *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2023, p. 95 ss.; G. BETLEM, *The Doctrine of Consistent Interpretation – Managing Legal uncertainty*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 22, n. 3, 2002, p. 397 ss.; S. DRAKE, *Twenty years after Von Colson: the impact of "indirect effect" on the protection of the individual's community rights*, in *European Law Review*, vol. 30, 2005, p. 329 ss.; L. DANIELE, *Vingt-cinq ans d'interprétation conforme: un principe encore en quete de définition?*, in *Revue des Affaires Européennes*, n. 4, 2008, p. 705 ss.; R. BARATTA, *Il telos dell'interpretazione conforme all'acquis dell'Unione*, in A. BERNARDI (a cura di), *op. cit.*, p. 33 ss.; E. PERILLO, *L'obbligo dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione, prima e dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: un vincolo sempre più problematico o forse ormai obsoleto?*, in A. BERNARDI (a cura di), *op. cit.*, p. 53 ss.; V. PICCONE, *op. cit.*

⁸ Sentenza *Commissione c. Germania*, cit., punto 52.

⁹ A. ALÌ, *op. cit.*, p. 881.

¹⁰ La pronuncia cita la sentenza della Corte del 24 giugno 1993, causa C-90/92, *Dr. Tretter c. Hauptzollamt Stuttgart-Ost*, punto 11, in cui si tratta dell'interpretazione di un regolamento di attuazione in conformità ad un regolamento base. Si noti che si fa riferimento alla nozione di interpretazione conforme anche quando la norma parametro è di rango primario, in quanto prevista dai Trattati (sentenza della Corte del 13 dicembre 1983, 218/82, *Commissione c. Consiglio*, punto 15) o dalla Carta dei diritti fondamentali (sentenza della Corte del 21 giugno 2022, causa C-817/19, *Ligue*

nella dimensione interna l'obbligo di interpretazione conforme si fonda sul principio di leale cooperazione (degli Stati verso l'Unione)¹¹, sull'effettività del diritto UE¹² e sul principio del primato¹³, nella dimensione esterna, invece, la Corte rinviene la *ratio* nella superiorità gerarchica propria degli accordi conclusi dall'Unione rispetto alle norme di diritto derivato. I primi, infatti, vengono recepiti all'interno dell'ordinamento UE sulla base dell'art. 216, par. 2, TFUE, il quale gli conferisce il rango di fonti interposte tra il diritto primario ed il diritto derivato¹⁴. Nel caso dell'interpretazione conforme del diritto interno alle norme consuetudinarie, invece, la Corte ne individua il fondamento nell'obbligo di esercitare le competenze dell'Unione nel rispetto del diritto internazionale¹⁵, mentre nel caso dell'interpretazione conforme alla luce degli accordi che vincolano tutti gli Stati membri il fondamento è duplice, consistente nel principio consuetudinario della buona fede e nel principio di leale cooperazione (dell'Unione verso gli Stati membri)¹⁶.

Fatte queste premesse sui fondamenti alla base dell'interpretazione conforme nei suoi diversi contesti di applicazione¹⁷, è anche importante

des droits humains, punti 213 e 227). Sul tema, si veda R. SCHÜTZE, *Direct Effects*, cit., pp. 292-293.

¹¹ Sentenza *Von Colson*, cit., punto 26.

¹² Sentenza della Corte del 5 ottobre 2004, causa C-397/01, *Pfeiffer e a.*, punto 114.

¹³ Sentenza della Corte del 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Poplawski*, punto 58. Così già S. PRECHAL, *Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union*, in C. BARNARD (ed.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assembling the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford, 2007, p. 35 ss., pp. 54-55.

¹⁴ Sul tema, si rimanda a F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Milano, 2008.

¹⁵ Sentenza *Poulsen*, cit., punto 9.

¹⁶ Sentenza *Intertanko*, cit., punto 52.

¹⁷ Quanto riportato corrisponde alla posizione espressa dalla Corte nelle sue pronunce. Se si guarda alla dottrina, emerge come, in realtà, le differenze tra i fondamenti delle diverse forme di interpretazione conforme siano meno nette. Infatti, vi è chi sottolinea come, alla base della pratica nella dimensione esterna, vi sia il bisogno di garantire l'effettività della norma di diritto internazionale; così D. SIMON, *La panacée de l'interprétation conforme: injection homéopathique ou thérapie palliative?*, in V. KRONENBERGER, M. T. D'ALESSIO, V. PLACCO (sous la direction de), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins: Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles, 2013, p. 279 ss., spec. p. 284. Ciò porta ad un parallelismo con la dimensione interna in cui, si è visto, gioca un ruolo importante il principio di effettività. In fin dei conti, conclude Cannizzaro, il

evidenziare il fatto che tale pratica può costituire una soluzione preziosa a cui ricorrere al fine di porre rimedio all'eventuale assenza di efficacia diretta della norma-parametro di origine internazionale¹⁸, similmente a quanto avviene anche nella dimensione interna¹⁹. In questo senso, essa rappresenta uno strumento nelle mani del giudice dell'UE per garantire la coerenza interna propria dell'ordinamento²⁰, nonché un mezzo a disposizione del ricorrente interessato a far valere gli effetti della norma-parametro, altrimenti esclusi²¹. Quest'ultima circostanza si può osservare, per esempio, nel contesto del contenzioso davanti alla CGUE riguardante il rispetto del diritto scaturente dagli accordi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) da parte delle istituzioni. Infatti, vista l'assenza di efficacia diretta stabilita dalla CGUE con riguardo alle norme OMC²², il ricorrente interessato a farne

fondamento di questa dottrina consiste nel “[...] generale dovere di un giudice di assicurare l'effettività delle regole che esso è chiamato ad applicare”; in E. CANNIZZARO, *op. cit.*, p. 16. Al contempo, è stato sostenuto che, in fondo, anche nella dimensione interna sia rintracciabile un criterio gerarchico sullo sfondo dell'obbligo del giudice nazionale (così A. ALÌ, *op. cit.*, p. 882), similmente al caso dell'interpretazione conforme nella dimensione esterna e a quella *intra*-sistemica. In effetti, se pure non si può parlare di gerarchia delle fonti in senso formale (cfr. E. CANNIZZARO, *op. cit.*, pp. 6-10, S. PRECHAL, *Direct Effect, Indirect Effect*, cit., p. 53), si può notare che tale obbligo sottintende comunque la preminenza della norma UE su quella nazionale; cfr. R. BARATTA, *op. cit.*, p. 52; *contra*, L. DANIELE, *op. cit.*, p. 185. In definitiva, si ritiene quindi che, alla base dell'interpretazione conforme nelle sue varie forme, vi sia al contempo un elemento di preminenza che caratterizza la norma-parametro e la necessità di garantire l'effettività di quest'ultima, dai quali discende quell'“esigenza di coerenza” tra norma-parametro e norma oggetto di interpretazione di cui parla Cannizzaro (*supra*, nota 5).

¹⁸ Si veda sentenza della Corte dell'11 settembre 2007, causa C-431/05, *Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos*, punto 35. Cfr. F. CASOLARI, *Giving indirect effect to international law within the EU legal order*, cit., p. 409. Per la dottrina in materia di effetti diretti delle norme di diritto internazionale, si rimanda a A. PETERS, *op. cit.*, p. 42 ss.; K. LENAERTS, *Direct Applicability and Direct Effect of International Law in the EU Legal Order*, in I. GOVAERE ET AL. (eds.), *The European Union in the World*, Leiden, 2014, p. 45 ss.

¹⁹ Sentenza della Corte del 4 luglio 2006, causa C-212/04, *Adeneler e a.*, punto 113. Cfr. R. BARATTA, *op. cit.*, p. 42.

²⁰ A. ALÌ, *op. cit.*, p. 882.

²¹ *Ibidem*, p. 889. Si veda anche E. CANNIZZARO, *op. cit.*, p. 13.

²² Sentenza della Corte del 23 novembre 1999, causa C-149/96, *Portogallo c. Consiglio*, punto 47. In dottrina, si veda P. EECKHOUT, *The domestic legal status of the WTO Agreement: interconnecting legal systems*, in *Common Market Law Review*, vol. 34, 1997, p. 11 ss.; F. SNYDER, *The gatekeepers: The European courts and WTO law*, in *Common Market Law Review*, vol. 40, n. 2, 2003, p. 313 ss.; P. J. KUIJPERS,

valere gli effetti potrebbe trovare rimedio ottenendo un'interpretazione della norma interna in conformità alla norma OMC. Ciò può verificarsi in due possibili situazioni. Da un lato, l'interpretazione potrebbe avere ad oggetto la norma interna di cui il ricorrente contesta la conformità alla norma-parametro. Dall'altro, l'interpretazione in conformità alla norma di origine esterna potrebbe avere ad oggetto una norma interna a sua volta utilizzata come parametro per valutare la legittimità di una seconda norma interna (di rango inferiore)²³.

Quanto detto, però, non ha valenza giocoforza assoluta. Invero, l'effettiva utilità dell'interpretazione conforme può variare a seconda della presenza e del rilievo di eventuali condizioni e limiti posti al suo utilizzo, che possono incidere sulla possibilità stessa di farvi ricorso da parte del giudice-interprete, oltre che sulla portata di tale ricorso. Tenuto conto di ciò, la presente indagine si propone di affrontare la questione inerente alle condizioni e ai limiti che potrebbero essere posti all'utilizzo dell'interpretazione conforme del diritto derivato rispetto al diritto internazionale. Sul punto, come si avrà modo di chiarire nel prosieguo, la Corte non si è mai espressa in maniera chiara ed univoca. Tuttavia, tale questione è stata recentemente sollevata nelle conclusioni sul caso *Changmao* rese dall'AG Čapeta²⁴, la quale ha argomentato a favore della necessità di precise condizioni all'interpretazione conforme nella sua dimensione esterna.

Come si avrà modo di osservare, il tema delle condizioni e quello dei limiti sono strettamente connessi, ponendosi in un rapporto di reciproca interdipendenza. In particolare, per condizioni si intende circostanze in assenza delle quali la pratica non sarebbe permessa, mentre per limiti si fa riferimento ai confini entro cui il giudice dovrebbe mantenersi nell'esercizio della stessa. La trattazione affronterà dapprima la questione inerente all'esistenza di eventuali condizioni, per poi passare a quella concernente l'identificazione dei limiti. Più nel dettaglio, con riguardo alla questione delle condizioni, si

M. BONCKERS, *WTO law in the European Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, vol. 42, n. 5, 2005, p. 1313 ss.

²³ Si tratta di un caso frequente nella giurisprudenza in materia di dazi antidumping. Per esempio, si veda sentenza *Hubei*, cit.

²⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale Tamara Čapeta, del 17 novembre 2022, C-123/21 P, *Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd c. Commissione*, punti 100-101.

inizierà con l'illustrare lo stato della giurisprudenza da cui l'indagine prende le mosse, osservando brevemente la prassi della CGUE relativa alla dimensione interna, per poi passare all'esame della prassi inerente alla dimensione esterna (Sezione II). In questo frangente, si dedicherà particolare attenzione ad un gruppo di casi attinenti ad accordi conclusi da tutti gli Stati membri (Sezione II.1), e poi ad un gruppo riguardante accordi conclusi dall'Unione (Sezione II.2), in cui sembrerebbe potersi individuare l'esistenza di condizioni. A seguire, si inserirà il discorso all'interno del contesto più generale in materia di effetti delle norme di diritto internazionale all'interno dell'ordinamento dell'UE, in cerca di motivi che potrebbero richiedere la presenza di condizioni (Sezione III) e, conseguentemente, si formuleranno delle riflessioni sulle ricadute che si avrebbero, nel suddetto contesto, se tali condizioni venissero stabilite (Sezione III.1). Successivamente, si approfondirà la questione dei limiti dell'interpretazione conforme, con particolare riguardo a quello che impedisce una interpretazione *contra legem* (Sezione IV). Da ultimo, si trarranno alcune conclusioni sull'indagine svolta (Sezione V).

2. Nella dimensione interna, cioè, lo si ricorda ancora una volta, quella inerente all'interpretazione del diritto nazionale degli Stati membri in conformità al diritto UE, la risposta alla questione circa l'esistenza di particolari condizioni per l'utilizzo di tale pratica da parte del giudice nazionale risulta senza dubbio negativa. In effetti, la lettura di *Von Colson* poteva lasciare qualche dubbio in merito, laddove la Corte affermava che l'obbligo di interpretazione conforme sorge “[...] nell'applicare il diritto nazionale, e in particolare la legge nazionale espressamente adottata per l'attuazione della direttiva n. 76/207”²⁵. A prima vista, infatti, si sarebbe potuto dedurre dal passaggio testé richiamato che l'interpretazione conforme potesse riguardare solo quelle norme interne volte all'implementazione della norma-parametro, costituendo questa circostanza una condizione posta all'utilizzo della pratica. Tuttavia, in *Marleasing*, la Corte è chiara nell'affermare che l'obbligo per il giudice internazionale sorge “[...] a prescindere dal

²⁵ Sentenza *Von Colson*, cit., punto 26.

fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva²⁶, mentre da *Pfeiffer* emerge la conferma che il fatto che la norma interna sia stata adottata al fine di recepire la direttiva (norma-parametro) non è condizione ai fini dell'interpretazione conforme, ma solo una circostanza che rafforza la necessarietà di quest'ultima²⁷.

Con riguardo alla dimensione esterna, invece, il quadro è meno omogeneo. Innanzitutto, è necessario premettere che, in quest'ambito, la CGUE non ha mai espressamente fatto menzione di specifiche condizioni necessarie per procedere all'interpretazione conforme. Tuttavia, nella prassi giurisprudenziale, è possibile imbattersi in casi in cui le norme oggetto dell'interpretazione presentano un legame particolare con le corrispettive norme-parametro. Tale legame potrebbe forse essere un indizio dell'esistenza di una condizione. Tale situazione emerge in particolare in alcune pronunce precedenti alla citata sentenza *Commissione c. Germania*. In *Interfood*, ad esempio, la Corte afferma che: “[p]osto che la tariffa doganale comune ha costituito oggetto di accordi fra la Comunità e gli altri contraenti del GATT, i principi cui s’informano detti accordi possono servire per interpretare le norme di classificazione relative alla tariffa stessa”²⁸. Nei casi *Brown*²⁹ e *NTN Corporation*³⁰, poi, il legame tra la norma interna e quella esterna appare essere ancora più intenso, poiché l'interpretazione conforme ha ad oggetto norme volte ad attuare quegli accordi internazionali le cui norme assurgono a parametro interpretativo³¹. D'altra parte, come osserva Casolari³², in altri casi questo sembra non valere³³. Insomma, tale prassi non è univoca.

²⁶ Sentenza della Corte del 13 novembre 1990, causa C-106/89, *Marleasing*, punto 8.

²⁷ Sentenza *Pfeiffer e a.*, cit., punto 112. Cfr. R. SCHÜTZE, *Direct Effects*, cit., p. 291.

²⁸ Sentenza *Interfood*, cit., punto 6. Cfr. F. CASOLARI, *Giving indirect effect to international law within the EU legal order*, cit., p. 402.

²⁹ Sentenza della Corte del 18 aprile 1991, causa C-79/89, *Brown Boveri*, punto 15.

³⁰ Sentenza del Tribunale del 2 maggio 199, causa T-163/94, *NTN Corporation c. Consiglio*, punto 65.

³¹ Cfr. F. CASOLARI, *Giving indirect effect to international law within the EU legal order*, cit., p. 403.

³² *Ibidem*.

³³ In sentenza della Corte del 17 ottobre 1995, causa C-70/94, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH c. Germania*, punto 23, e del 17 ottobre 1995, causa C-83/94, *Leifer e a.*, punto 24, si parla di interpretazione conforme alle disposizioni del GATT della disciplina interna relativa, in generale, sul commercio internazionale. Non

La sentenza *Commissione c. Germania* potrebbe aiutare a fare chiarezza. Nell'affermare il dovere del giudice UE quanto all'interpretazione conforme nella dimensione esterna³⁴, la Corte non specifica l'esigenza del rispetto di alcuna condizione, né pone l'accento su alcun legame esistente tra le norme³⁵. A ben guardare, ciò risulta in linea con la *ratio* del dovere in questione, identificato, come specificato in premessa, nel rapporto di gerarchia esistente tra la norma parametro e quella oggetto dell'apprezzamento. Tale rapporto, invero, richiede che la norma di rango inferiore rispetti quella di rango superiore, a prescindere dal sussistere di ulteriori particolari condizioni³⁶. Sulla scorta di ciò, buona parte della giurisprudenza successiva può essere letta nel senso dell'assenza di condizioni. Un esempio evidente è rappresentato dalla recente sentenza nel caso *Sea Watch*, in cui si afferma la necessità di interpretare il diritto interno in conformità alla Convenzione sul diritto del mare (UNCLOS). Vi si legge quanto segue: “[...] dalla giurisprudenza costante della Corte risulta che le disposizioni di diritto derivato dell'Unione devono essere interpretate, quanto più possibile, in conformità sia alle convenzioni internazionali che vincolano l'Unione sia alle norme e ai principi pertinenti del diritto internazionale generale, nel cui rispetto l'Unione è tenuta ad esercitare le proprie competenze in sede di adozione di siffatte disposizioni”³⁷; e, con specifico riferimento all'UNCLOS, che “[...] tale convenzione prevale, all'interno di detto ordinamento giuridico [quello dell'UE], sugli atti di diritto derivato dell'Unione, dimodoché questi ultimi devono essere interpretati, per quanto possibile, conformemente alle disposizioni della convenzione di cui trattasi”³⁸. Come ognuno vede, non si fa qui menzione di alcuna condizione all'applicazione

sembra quindi necessario che la norma oggetto di interpretazione abbia la funzione precipua di implementare la norma-parametro.

³⁴ *Supra*, nota 1.

³⁵ Sull'assenza di condizioni, si veda A. ALÌ, *op. cit.*, pp. 888-889.

³⁶ Ciò è stato chiarito dalla Corte con riguardo all'interpretazione “*intra-sistemica*”; sul punto, sentenza della Corte del 19 novembre 2009, causa C-402/07, *Sturgeon e a.*, punto 48.

³⁷ Sentenza della Corte del 1° agosto 2022, causa C-14/21, *Sea Watch*, punto 92.

³⁸ *Ibidem*, punto 94.

dell'interpretazione conforme, né con riferimento agli accordi dell'UE, né con riferimento alle consuetudini³⁹.

Sussistono casi, però, in cui il dubbio sopra menzionato si ripresenta. Alcuni di questi riguardano, in particolare, l'interpretazione conforme a norme contenute in accordi conclusi da tutti gli Stati membri. Altri, invece, possono essere rinvenuti in materia di accordi conclusi dall'Unione. Nelle Sezioni seguenti si analizzeranno più nel dettaglio questi due gruppi di casi.

2.1. In *Intertanko*, per esempio, la Corte individua la necessità di interpretare le norme della direttiva 2005/35⁴⁰ alla luce della convenzione Marpol 73/78, posto che la prima è volta ad incorporare alcune norme della seconda⁴¹. Similmente, in *Tridon*⁴², la Corte interpreta due regolamenti alla luce della CITES⁴³, in ragione del fatto che i regolamenti contengono esplicito riferimento al rispetto degli obiettivi, principi e disposizioni della stessa. Inoltre, nella già citata sentenza *Sea Watch*, la Corte sostiene che: “[...] in sede di interpretazione della direttiva 2009/16 occorre tener conto della convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, di cui tutti gli Stati membri sono parti. Infatti, tale direttiva esprime la scelta, effettuata dal legislatore dell'Unione, di migliorare l'osservanza delle disposizioni di tale convenzione all'interno dell'Unione, benché quest'ultima non ne sia parte”⁴⁴. Pertanto, alla luce di tali elementi di prassi, l'assenza di condizioni parrebbe essere rimessa in discussione.

³⁹ *Ex multis*, sentenza della Corte del 22 gennaio 2020, causa C-175/18 P, *PTC Therapeutics International c. EMA*, punto 111, o in sentenza della Corte del 7 giugno 2007, causa C-335/05, *Řízení Letového Provozu*, punto 16.

⁴⁰ Direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.

⁴¹ Sentenza *Intertanko*, cit., punti 50-52.

⁴² Sentenza della Corte del 23 ottobre 2001, causa C-510/99, *Tridon*, punto 25.

⁴³ Si tratta della convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione, a cui l'Unione ha aderito nel 2015, con decisione (UE) 2015/451 del Consiglio, del 6 marzo 2015, relativa all'adesione dell'Unione europea alla convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES).

⁴⁴ Sentenza *Sea Watch*, cit., punto 91.

Questi elementi potrebbero comunque essere letti in coerenza con quanto detto poc'anzi con riguardo a *Commissione c. Germania* ed alla giurisprudenza che la segue. Infatti, il requisito della presenza di un legame particolare tra la norma interna e quella esterna che funge da parametro potrebbe giustificarsi in vista dell'assenza di obblighi posti direttamente in capo all'UE nel caso degli accordi conclusi da tutti gli Stati membri⁴⁵, da cui discende la conseguente assenza di quel rapporto gerarchico che, invece, informa l'interpretazione conforme ove si tratti di accordi di cui l'Unione è parte. Tuttavia, accogliere questa spiegazione significa sostenere che i principi di leale cooperazione e di buona fede, che costituiscono la *ratio* dell'interpretazione conforme in questo contesto, non siano da soli sufficienti a permettere al giudice di utilizzare gli accordi che vincolano tutti gli Stati membri come parametro. In questo senso, l'interpretazione conforme non sarebbe dunque ammessa, a meno che le norme interne non siano volte ad implementare tali accordi, o vi facciano espresso riferimento. A ben guardare, una simile lettura metterebbe in secondo piano la rilevanza del riferimento ai due principi, ed in particolar modo a quello della leale cooperazione. Infatti, il ruolo svolto da tale principio dovrebbe essere inteso nel senso che l'interpretazione conforme costituisce un mezzo per cui l'applicazione del diritto UE non sia tale da compromettere la possibilità degli Stati membri di rispettare i propri vincoli internazionali, conciliando i differenti obblighi (quelli di diritto UE e quelli di diritto internazionale)⁴⁶. Legare l'obbligo di interpretazione conforme alla condizione che la norma interna implementi o faccia rinvio alla norma-parametro equivarrebbe a dire che, nei casi in cui tali condizioni non si verificano, il diritto UE sia insensibile all'esigenza di evitare il conflitto tra obblighi di diritto UE e obblighi internazionali di (tutti) gli Stati membri. Ciò, evidentemente, a discapito del principio di leale cooperazione. Se così fosse, ossia se il fondamento dell'interpretazione conforme in questo contesto risiedesse nel

⁴⁵ Posto che non si sia verificato il fenomeno della successione dell'UE nei vincoli degli Stati membri, per avvenuta acquisizione delle competenze in materia, come avvenuto del caso del GATT; cfr. sentenza della Corte del 12 dicembre 1972, cause riunite 21 a 24-72, *International Fruit Company NV e a.*, punti 17-18.

⁴⁶ Si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, del 20 novembre 2007, causa C-308/06, *Intertanko*, punto 78. Così F. CASOLARI, *Giving indirect effect to international law within the EU legal order*, cit., pp. 411-412.

riferimento esplicito alla norma di diritto internazionale contenuto nella norma interna, non si spiegherebbe perché tale interpretazione debba riguardare solo i casi in cui tutti gli Stati membri siano parti dell'accordo in questione⁴⁷, ben potendo la norma interna fare rinvio ad un accordo concluso solo da alcuni degli Stati membri, o da nessuno (sempre nei limiti del principio di attribuzione).

Detto questo, non è inverosimile pensare che, più semplicemente, questi casi rappresentino degli esempi di una prassi non del tutto omogenea⁴⁸. In effetti, a prescindere dalle particolarità che contraddistinguono il caso degli accordi di tutti gli Stati membri, a risultare disomogenea è anche la prassi che riguarda l'interpretazione in conformità agli accordi di cui l'Unione è parte. Infatti, accanto alla giurisprudenza in merito sopra citata in cui non compaiono particolari condizioni⁴⁹, vi sono anche casi in cui tali condizioni sembrano rinvenirsi, come si vedrà di seguito.

2.2. Nella sentenza *Hubei*⁵⁰, la Corte conferma l'interpretazione data dal Tribunale ad alcune disposizioni del regolamento di base⁵¹, in

⁴⁷ Il fatto che tutti gli Stati membri siano parti dell'accordo è strettamente connesso al principio di leale cooperazione, mentre nel caso in cui l'accordo abbia per parti solo alcuni degli Stati membri, non si potrebbe obbligare gli altri ad una interpretazione conforme a questo accordo.

⁴⁸ In *Defrenne* (sentenza della Corte dell'8 aprile 1976, causa 43/75, punto 20), la Corte fa riferimento alla Convenzione ILO n. 100, la quale vincola tutti gli Stati membri, per interpretare una norma interna che non è stata adottata al fine di attuare nel diritto UE la normativa internazionale. Questo potrebbe essere letto come un esempio in cui l'interpretazione conforme non presenta particolari condizioni al suo utilizzo, in opposizione ai casi sopra citati. Cfr. F. CASOLARI, *Giving indirect effect to international law within the EU legal order*, cit., p. 412. D'altro canto, in *Defrenne* la Corte non parla di un obbligo di interpretazione conforme e il riferimento alla normativa internazionale è solo di ausilio all'esegesi della norma interna. L'esempio rimane quindi permeato da una certa ambivalenza. Detto questo, come nota Casolari, in *Intertanko* (*supra*, nota 40) la Corte formula l'obbligo di interpretazione conforme agli accordi di tutti gli Stati membri in termini generali, senza condizionarlo alla presenza di quel legame speciale tra le norme che nel caso di specie era presente; in F. CASOLARI, *Giving indirect effect to international law within the EU legal order*, cit., p. 413.

⁴⁹ *Supra*, nota 38.

⁵⁰ Sentenza *Hubei*, cit., punto 34.

⁵¹ Regolamento (UE) 2016/1036 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di Paesi non membri dell'Unione europea.

conformità alle disposizioni dell'accordo antidumping⁵², dopo aver riscontrato la presenza di un duplice legame particolare che intercorre tra le norme oggetto di interpretazione e le norme-parametro. Da un lato, il regolamento di base “[...] ha segnatamente lo scopo di recepire nella legislazione dell’Unione, nella misura massima possibile, i termini di tale accordo”⁵³. Dall’altro, le disposizioni interpretate sono “sostanzialmente identiche” a quelle che fungono da parametro⁵⁴. La Corte non ne fa menzione, ma un precedente di questa pronuncia si può trovare in *Petrotub*⁵⁵, in cui lo stesso ragionamento veniva applicato con riguardo ad una versione precedente del regolamento di base⁵⁶.

Anche se la Corte non è esplicita in questo senso, queste due circostanze potrebbero essere intese come requisiti ai quali l’interpretazione conforme sia condizionata. In questo senso, il Tribunale si mostra talvolta piuttosto netto nel legare l’utilizzo dell’interpretazione conforme ai potenziali requisiti appena visti, sempre nel contesto dell’interpretazione del regolamento di base⁵⁷ in conformità all’accordo antidumping. In *Interpipe*, per esempio, il Tribunale dapprima richiama queste due stesse circostanze⁵⁸, per poi affermare che “[...] le disposizioni del regolamento di base, *nella misura in cui corrispondono* a disposizioni dell’accordo antidumping OMC, devono essere interpretate, per quanto possibile, alla luce delle disposizioni corrispondenti di tale accordo”⁵⁹. Nella meno recente *RFA*

⁵² Accordo relativo all’applicazione dell’articolo VI dell’accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994 (OMC-GATT 1994).

⁵³ Sentenza *Hubei*, cit., punto 30.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Sentenza della Corte del 9 gennaio 2003, causa C-76/00 P, *Petrotub e Repubblica c. Consiglio*, punti 55-57.

⁵⁶ Regolamento (CE) del Consiglio n. 384, del 22 dicembre 1995, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di Paesi non membri della Comunità europea.

⁵⁷ Nella versione attuale, sopra citata (*supra*, nota 50), o in quella precedente: regolamento (CE) n. 1225/2009 del Consiglio, del 30 novembre 2009, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di Paesi non membri della Comunità europea.

⁵⁸ Sentenza del Tribunale del 14 luglio 2021, causa T-716/19, *Interpipe Niko Tube e a. c. Commissione*, punti 96-97.

⁵⁹ *Ibidem*, punto 98, corsivo aggiunto. La stessa espressione viene utilizzata dal Tribunale anche nelle gemelle *Grünig* e *EOC Belgium*, cit., punto 163. In queste sentenze, dopo aver effettivamente riscontrato la corrispondenza delle norme in questione (*ivi*, punti 164-165), afferma che “[d]i conseguenza, l’interpretazione

International, il Tribunale arriva ad astenersi dal compiere l'esercizio dell'interpretazione conforme richiesto dalla ricorrente⁶⁰, poiché “[...] l'accordo antidumping non contiene disposizioni equivalenti a quelle di cui all'articolo 11, paragrafo 9, del regolamento di base, cosicché la regola che quest'ultima disposizione contiene non può essere considerata una trasposizione di una delle regole dettagliate di detto accordo, da interpretare in conformità del medesimo”⁶¹. A sostegno, il Tribunale richiama le conclusioni dell'AG Cruz Villalón nella causa *Valimar*⁶², il quale, in una nota a piè di pagina, parla esplicitamente dell'equivalenza tra la norma oggetto di interpretazione e la norma-parametro come di un “requisito” ai fini dell'interpretazione conforme⁶³.

Questi casi, difforni rispetto alla giurisprudenza in cui l'interpretazione conforme viene operata senza riferimento a condizioni o legami particolari tra le norme in esame, potrebbero spiegarsi alla luce di quanto già osservato con riguardo alla dimensione interna. Infatti, è possibile sostenere che la presenza di circostanze quali l'attuazione delle norme-parametro da parte delle norme interne, o l'equivalenza tra queste norme, non rappresentino delle condizioni, ma un motivo per cui l'interpretazione conforme si renderebbe ancor più opportuna. In quest'ottica si può leggere la sentenza *Bettati*, laddove la Corte afferma che l'interpretazione delle norme interne in conformità al diritto internazionale deve compiersi “[...] *in particolare* quando tali testi siano diretti, precisamente, ad eseguire un accordo internazionale concluso dalla Comunità”⁶⁴.

dell'articolo 9, paragrafo 5, primo comma, del regolamento di base deve essere effettuata, per quanto possibile, conformemente all'articolo 9.2, prima frase, dell'accordo antidumping” (*ivi*, punto 166).

⁶⁰ Sentenza della Corte del 4 maggio 2017, causa C-239/15 P, *RFA International c. Commissione*, punto 140.

⁶¹ *Ibidem*, punto 137.

⁶² Conclusioni dell'Avvocato generale Villalón, del 27 febbraio 2014, causa C-374/12, *Valimar*.

⁶³ *Ibidem*, punto 74, nota 66.

⁶⁴ Sentenza della Corte del 14 luglio 1998, causa C-341/95, *Bettati c. Safety Hi-Tech*, punto 20, corsivo aggiunto. Così anche in sentenza della Corte del 15 marzo 2012, causa C-135/10, *SCF*, punto 51, ed in sentenza della Corte del 7 dicembre 2006, causa C-306/05, *SGAE*, punto 35. Secondo l'AG Mazák, lo stesso varrebbe anche con riferimento all'interpretazione in conformità agli accordi di tutti gli Stati membri; in

Una simile lettura sembra condivisibile⁶⁵. Tuttavia, il parallelismo tra le due dimensioni, interna ed esterna, non può darsi per scontato. Come si è visto, la Corte non basa l'interpretazione conforme nella dimensione esterna sull'analogia con la dimensione interna, ma sulla gerarchia tra le fonti del diritto UE. Vero è che, come si è già osservato, quest'ultima non rende di per sé necessaria la presenza di condizioni per poter procedere all'interpretazione conforme⁶⁶. D'altra parte, si tratta pur sempre di norme provenienti dal diritto internazionale, per quanto recepite *ex art. 216, par. 2, TFUE*. Come noto, il rango che tale articolo attribuisce alle norme recepite non ha impedito alla Corte di limitare l'invocabilità di tali norme al fine di valutare la compatibilità con esse delle norme di diritto derivato⁶⁷. Infatti, utilizzando le parole della Corte, “[...] gli effetti, nella Comunità, delle disposizioni di un accordo da questa concluso con un paese terzo non possono essere determinati prescindendo dall'*origine internazionale* delle disposizioni di cui trattasi”⁶⁸. A fronte di una prassi non del tutto omogenea, quindi, per rispondere al quesito circa l'esistenza di condizioni (o l'opportunità di stabilirne) ai fini dell'interpretazione conforme nella dimensione esterna, si rende necessario indagare se sussistano motivi tali da richiedere simili condizioni, i quali siano legati all'origine internazionale delle norme in questione. Ecco perché è ora opportuno collocare la questione oggetto di indagine nel più generale contesto degli effetti del diritto internazionale all'interno dell'ordinamento UE.

3. In apertura si è detto che l'interpretazione conforme può rappresentare una via per attribuire taluni effetti alla norma di diritto internazionale all'interno dell'ordinamento, anche qualora quest'ultima sia priva di efficacia diretta. In dottrina si è parlato, in proposito, di

conclusioni dell'Avvocato generale Ján Mazák, del 25 giugno 2009, causa C-301/08, *Bogiatzi*, punto 48.

⁶⁵ Così anche R. SCHÜTZE, *Direct Effects*, cit., p. 296.

⁶⁶ *Supra*, nota 34.

⁶⁷ Cfr. K. LENAERTS, *Direct Applicability and Direct Effect of International Law*, cit., pp. 56-57.

⁶⁸ Sentenza della Corte del 26 ottobre 1982, causa 104/81, *Hauptzollamt Mainz v Kupferberg & Cie*, punto 17 (corsivo aggiunto).

“effetti indiretti” della norma interpretata⁶⁹, espliciti tramite l’operare dell’interprete⁷⁰.

Occorre tuttavia riconoscere che l’interpretazione conforme non è l’unico caso in cui una norma internazionale può trovare efficacia indiretta nell’ordinamento sovranazionale. In base ad una consolidata giurisprudenza, la Corte ha stabilito l’esistenza di due circostanze nelle quali, pur in assenza di efficacia diretta, tale norma può essere invocata dal ricorrente davanti al giudice dell’Unione, ai fini del sindacato di legittimità della norma interna considerata in contrasto con essa. Si tratta delle due “situazioni eccezionali”⁷¹ che prendono il nome dai rispettivi casi in cui sono state individuate: *Nakajima* e *Fediol*⁷². Nello specifico, ciò si verifica nel caso in cui l’UE “[...] abbia inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell’ambito dell’OMC, ovvero nel caso in cui l’atto comunitario rinvii espressamente a precise disposizioni degli accordi OMC”⁷³.

⁶⁹ *Inter alia*, F. CASOLARI, *Giving indirect effect to international law within the EU legal order*, cit.

⁷⁰ Cfr. E. CANNIZZARO, *op. cit.*, p. 13.

⁷¹ Sentenza della Corte del 16 luglio 2015, causa C-21/14, *Commissione c. Rusal Armenal*, punto 40.

⁷² Sentenza della Corte del 7 maggio 1991, causa C-69/89, *Nakajima c. Consiglio*, punti 29-32, e del 22 giugno 1989, causa C-70/87, *Fediol c. Commissione*, punti 19-22. In dottrina, si veda P. EECKHOUT, *op. cit.*, pp. 41-48; F. SNYDER, *op. cit.*, pp. 342-347; P. J. KUIJPERS, M. BONCKERS, *op. cit.*, pp. 1323-1328.

⁷³ Sentenza *Portogallo c. Consiglio*, cit., punto 49. Questa è la formula standard utilizzata dalla CGUE e fa riferimento, rispettivamente, a *Nakajima* e *Fediol* (*supra*, nota precedente). Nonostante tale dottrina sia nata e abbia trovato applicazione nello specifico contesto delle norme OMC, non si può escludere la sua rilevanza anche al di fuori di quel contesto. Questo si può osservare, per esempio, con riferimento alla convenzione di Aarhus. A tal riguardo, infatti, il Tribunale aveva stabilito l’invocabilità delle norme della convenzione, nonostante queste non dispiegassero effetti diretti, proprio in virtù di *Nakajima* e *Fediol*; in sentenza del Tribunale del 14 giugno 2012, causa T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe c. Commissione*, punti 57-59, e sentenza del Tribunale del 14 giugno 2012, causa T-396/09, *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht c. Commissione*, punti 57-59. In senso opposto si era espresso, invece, l’AG Jääskinen, secondo il quale la dottrina in questione atterrebbe esclusivamente al contesto OMC e non sarebbe applicabile a norme di altri accordi internazionali; conclusioni dell’Avvocato generale Jääskinen, dell’8 maggio 2014, causa C-401/12 P, *Consiglio e a. c. Vereniging Milieudefensie*, punti 52-56. La Corte di giustizia, da parte sua, ha proceduto all’applicazione della dottrina. Tuttavia, a seguito di una comparazione tra la fattispecie in esame e quelle di cui ai casi *Nakajima* e *Fediol*, la Corte ha riscontrato che nel caso di specie non fossero soddisfatte le relative condizioni; in sentenza della Corte del 13 gennaio 2015, causa C-401/12 P, *Consiglio*

Queste due situazioni rappresentano, a tutti gli effetti, delle condizioni in presenza delle quali la norma acquisisce un'efficacia all'interno dell'ordinamento UE altrimenti assente. Per capire la *ratio* sottostante, giova ricordare che l'invocabilità delle norme OMC viene esclusa, in ragione della natura e dell'economia degli accordi in questione⁷⁴, al fine di tutelare le prerogative del legislatore. Secondo la CGUE, infatti, “[...] ammettere che il compito di assicurare la conformità del diritto dell’Unione alle norme dell’OMC incomba direttamente al giudice dell’Unione equivarrebbe a privare gli organi legislativi o esecutivi dell’Unione del margine di manovra di cui dispongono gli organi analoghi delle controparti commerciali dell’Unione”⁷⁵. In *Nakajima* e *Fediol*, invece, l'invocabilità delle norme OMC discende proprio “[...] dall'intenzione del legislatore dell’Unione di limitare esso stesso il proprio margine di manovra nell'applicazione delle norme dell’OMC”⁷⁶. A queste condizioni, quindi, si può derogare alla regola generale della non invocabilità di tali norme.

Tenuto conto di quanto precede, ci si può domandare se l'esigenza di tutelare le prerogative del legislatore sovranazionale determini la necessità di stabilire simili condizioni anche ai fini dell'interpretazione conforme.

Nelle proprie conclusioni rese nel caso *Changmao*⁷⁷, l'AG Ćapeta sembra propendere per una risposta affermativa al quesito. Infatti, l'Avvocato generale argomenta che, per le stesse ragioni per le quali la Corte ha compreso il proprio potere di controllo giurisdizionale in materia (limitando l'invocabilità delle norme internazionali), essa

e a. c. Vereniging Milieudefensie, punti 58-60, e sentenza della Corte del 13 gennaio 2015, causa C-404/12 P, *Consiglio e Commissione c. Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe*, punti 50-52. Inoltre, La Corte fa riferimento a *Nakajima* anche in *Racke*, con riferimento all'invocabilità di norme di diritto consuetudinario, in sentenza della Corte del 16 giugno 1998, causa C-162/96, *Racke c. Hauptzollamt Mainz*, punto 48.

⁷⁴ *Ibidem*, punto 47. La valutazione della natura dell'accordo ai fini dell'invocabilità delle sue norme non riguarda solo il contesto OMC, ma tutti gli accordi dell'UE. Sul punto, si veda K. LENAERTS, *Direct Applicability and Direct Effect of International Law*, cit., pp. 56-57.

⁷⁵ Sentenza *Rusal Armenal*, cit., punto 39.

⁷⁶ *Ibidem*, punto 40.

⁷⁷ *Supra*, nota 24.

dovrebbe astenersi anche dal ricorso all'interpretazione conforme a favore di queste ultime. In questo modo, si scongiurerebbe il rischio di limitare la discrezionalità del legislatore UE, nel caso in cui l'intenzione di quest'ultimo non trasparisse esplicitamente dalla norma interna in questione⁷⁸. In sostanza, secondo questo punto di vista, il giudice dell'Unione non potrebbe presumere la scelta del legislatore di conformarsi agli obblighi internazionali dell'UE neppure ai fini dell'interpretazione della norma interna, detta presunzione costituendo un'indebita ingerenza del giudice nella sfera decisionale politica. Accogliendo un simile argomento, si dovrebbe pertanto concludere nel senso che l'interpretazione conforme sarebbe effettivamente sottoposta a determinate condizioni, o che dovrebbe auspicabilmente esserlo, alla stregua delle altre forme di efficacia indiretta.

Sul piano pratico, il discorso potrebbe trovare fondamento. Infatti, almeno a prima vista, l'interpretazione conforme può portare a risultati che sono sostanzialmente simili a quelli che si otterrebbero permettendo l'invocabilità della norma-parametro. Per esempio, nel caso in cui si annulli una norma interna per contrasto con un'altra norma interna di rango superiore, come interpretata in conformità ad una norma di diritto internazionale⁷⁹. Certo, in questo caso la norma-parametro esterna è invocata per il tramite della norma-parametro interna, e l'effetto della prima è mediato dalla seconda⁸⁰. D'altronde, ciò non è dissimile da quanto avviene anche in *Nakajima* e *Fediol*. In tutti i casi, gli effetti in questione possono definirsi come indiretti, poiché mediati dall'operare di un'altra norma⁸¹. Dunque, la necessità di porre delle condizioni all'interpretazione conforme nella dimensione esterna potrebbe trovare giustificazione teorica, se contestualizzata nel più ampio quadro degli effetti delle norme di diritto internazionale all'interno

⁷⁸ *Supra*, nota 23.

⁷⁹ Una simile ipotesi si potrebbe configurare, per esempio, nel caso di un regolamento di esecuzione che istituisce dazi antidumping nei confronti della parte ricorrente, impugnato per contrasto al regolamento di base, interpretato alla luce dell'accordo antidumping. Cfr. *supra*, nota 22.

⁸⁰ In proposito, Cannizzaro parla di un "effetto normativo in senso proprio" dell'interpretazione conforme; in E. CANNIZZARO, *op. cit.*, p. 12.

⁸¹ Cfr. G. BETLEM, A. NOLLKAEMPER, *op. cit.*, p. 572. Vari autori categorizzano sia l'interpretazione conforme che *Nakajima* e *Fediol* come casi di efficacia indiretta. Così A. PETERS, *op. cit.*, pp. 71-75; P. EECKHOUT, *op. cit.*, pp. 40 e 41, e R. SCHÜTZE, *Direct Effects*, cit., pp. 296-298.

dell'ordinamento. La *ratio* sarebbe la stessa su cui si basa la limitazione dell'efficacia diretta, ossia la salvaguardia del margine di manovra del legislatore quanto all'adempimento degli obblighi internazionali dell'UE, in vista della natura dell'accordo stesso.

3.1. Di fronte a quanto appena visto, è possibile svolgere alcune considerazioni rispetto alle conseguenze che deriverebbero dal sottoporre a condizioni la possibilità di interpretare una norma interna in conformità ad una norma esterna, dal punto di vista del rapporto tra ordinamento UE e diritto internazionale. Parlando in termini generali, è evidente che si assisterebbe ad una maggior chiusura del primo nei confronti del secondo⁸². Entrando più nello specifico, poi, è possibile notare che si avrebbero delle ripercussioni anche in relazione ai principi di diritto UE sottostanti a tale rapporto. Infatti, stabilire l'esistenza di condizioni per l'interpretazione conforme equivarrebbe a compiere un passo in direzione opposta a quella segnata dal principio del rispetto del diritto internazionale. In effetti, questo principio non solo rappresenta il fondamento dell'interpretazione conforme al diritto consuetudinario⁸³, ma ispira anche l'obbligo di interpretazione conforme nella dimensione esterna in generale⁸⁴. Pertanto, comprimere la possibilità di utilizzo dell'interpretazione conforme equivale a ridurre la portata del principio. Inoltre, si può osservare che quest'ultimo informa, più a monte, la stessa

⁸² L'AG Saggio parlava di "compressione" del disposto dell'art. 228, par. 7, del Trattato CE già con riferimento all'impossibilità di invocare le norme contenute negli accordi conclusi dall'Unione se non alle condizioni di *Nakajima* e *Fediol*, in conclusioni dell'Avvocato generale Saggio, del 25 febbraio 1999, causa C-149/96, *Portogallo c. Consiglio*, punto 18. In quest'ottica, subordinare l'interpretazione conforme a tali (o simili) condizioni comporterebbe una compressione ulteriore.

⁸³ *Supra*, nota 15.

⁸⁴ Così F. CASOLARI, *Giving indirect effect to international law within the EU legal order*, cit., pp. 405-407. Sulla stessa lunghezza d'onda Simon, il quale sostiene che "[i] semble que, *mutatis mutandis*, ce soit également l'efficacité du droit international qui impose une interprétation conforme des actes des institutions par rapport aux engagements internationaux obligatoires pour l'Union", in D. SIMON, *op. cit.*, p. 284. La Corte stessa spiega che "[...] l'Unione è tenuta, conformemente a una giurisprudenza costante, a esercitare le sue competenze nel rispetto del diritto internazionale nel suo complesso, incluse non soltanto le norme e i principi del diritto internazionale generale e consuetudinario, ma anche le disposizioni delle convenzioni internazionali che la vincolano", in sentenza della Corte del 27 febbraio 2018, causa C-266/16, *Western Sahara Campaign UK*, punto 47.

“scelta costituzionale”⁸⁵ di recepire il diritto internazionale pattizio di cui all’art. 216, par. 2, TFUE⁸⁶. Ebbene, se il ricorso all’interpretazione conforme è limitato alla presenza di determinate condizioni, allora significa che gli effetti indiretti dispiegati dalla norma esterna non dipendono dal suo recepimento *ex art.* 216, par. 2, TFUE, ma dal solo ricorrere delle condizioni stesse, a prescindere dal fatto che essa sia stata recepita nell’ordinamento. In definitiva, si tratta di capire se l’obbligo di interpretazione conforme derivi dal dettato dei Trattati, o dalla singola norma interna in causa. Nel secondo caso, la disposizione di cui all’art. 216, par. 2, TFUE risulterebbe sostanzialmente svuotata di significato, così come si è visto in precedenza in relazione al valore del principio di leale cooperazione nel contesto degli accordi conclusi da tutti gli Stati membri. Tutto ciò, quindi, ancora a discapito del principio del rispetto del diritto internazionale.

D’altro canto, proprio l’origine internazionale della norma-parametro riconduce la questione nella sfera di applicazione anche di un altro principio rilevante in questo contesto, quello dell’autonomia del diritto UE. Come noto, la Corte ha più volte ribadito che il diritto UE deve considerarsi come autonomo sia nei confronti degli ordinamenti interni degli Stati membri, sia nei confronti del diritto internazionale⁸⁷. Con riguardo a questo secondo contesto, vi è una

⁸⁵ Conclusioni dell’Avvocato generale Čapeta, alla causa *Changmao Biochemical Engineering*, cit., punto 34.

⁸⁶ F. CASOLARI, *L’incorporazione del diritto internazionale nell’ordinamento dell’Unione Europea*, cit., p. 283.

⁸⁷ Sul tema vi è una ricca letteratura. Si veda, *inter alia*, R. BARENTS, *The Autonomy of Community Law*, L’Aia, 2004; B. DE WITTE, *European Union Law: How Autonomous is its Legal Order?*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, vol. 65, 2010, p. 141 ss.; S. VEZZANI, *L’autonomia dell’ordinamento giuridico dell’Unione Europea. Riflessioni all’indomani del parere 2/13 della Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 68 ss.; M. KLAMERT, *The autonomy of the EU (and of EU law): through the kaleidoscope*, in *European Law Review*, 2017, p. 815 ss.; J. ODERMATT, *The Principle of Autonomy: An Adolescent Disease of EU External Relations Law?*, in M. CREMONA (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford-Portland, 2018, p. 291 ss.; N. N. SHUIBHNE, *What is the Autonomy of EU Law, and Why Does that Matter*, in *Nordic Journal of International Law*, 2019, p. 9 ss.; C. ECKES, *The autonomy of the EU legal order*, in *Europe and the World: A law review*, 2020, p. 1 ss.; K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, S. ADAM, *Exploring the Autonomy of the European Union Legal Order*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2021, p. 47 ss. In senso critico, si veda V. MORENO-LAX, K. S. ZIEGLER, *Autonomy of the EU legal order a general principle?*

copiosa giurisprudenza in cui la Corte valuta la compatibilità dell'azione esterna di Unione e Stati membri sotto la lente dell'autonomia⁸⁸. In termini generali, l'autonomia del diritto UE *vis-à-vis* il diritto internazionale significa che spetta al primo determinare da sé gli effetti che il secondo produce all'interno dell'ordinamento sovranazionale⁸⁹. In questo modo, il principio di autonomia impedisce alle norme di diritto internazionale di incidere sul diritto UE dall'esterno. Così, per esempio, siffatto principio si oppone ad un arbitrato tra Stati membri che sia competente ad applicare alla controversia il diritto dell'Unione⁹⁰. Inoltre, come nota Mengozzi⁹¹, il principio di autonomia sottende la limitazione dell'efficacia diretta delle norme OMC, nella misura in cui sia volta a preservare il funzionamento del quadro istituzionale nel contesto dell'implementazione (o della mancanza di questa) degli obblighi internazionali dell'Unione. In questo senso, sottoporre a condizioni l'obbligo di interpretazione conforme nella dimensione esterna

On the risks of normative functionalism and selective constitutionalisation, in K. S. ZIEGLER, V. MORENO-LAX (eds.), *Research Handbook on General Principles in EU Law*, Cheltenham, 2022, p. 227 ss.

⁸⁸ Tra i casi più celebri, si ricorda la sentenza della Corte del 6 marzo 2018, causa C-284/16, *Achmea*; il parere della Corte del 18 dicembre 2014, 2/13; sentenza della Corte del 3 settembre 2008, causa C-402/05, *P - Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*. Ognuna di queste pronunce è stata ampiamente dibattuta e commentata da studiosi e addetti al settore. In questa sede, ci si limita a richiamare la dottrina citata *supra*, alla nota precedente, in cui si affronta il tema dell'autonomia in maniera più generale, ma sempre sulla scorta della giurisprudenza qui menzionata.

⁸⁹ M. CREMONA, *External Relations of the European Union: The Constitutional Framework for International Action*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law 3rd ed.*, Oxford, 2021, p. 431 ss., spec. p. 470.

⁹⁰ È il caso del tribunale arbitrale UNCLOS, in sentenza della Corte del 30 maggio 2006, causa C-459/03, *Commissione c. Irlanda*, e dell'arbitrato investitore-Stato in sentenza *Achmea*, cit. Sul tema del rapporto tra diritto UE e arbitrato internazionale, si veda M. DE BOECK, *EU Law and International Investment Arbitration. The Compatibility of ISDS in Bilateral Investment Treaties (BITs) and the Energy Charter Treaty (ECT) with the Autonomy of EU Law*, Leiden-Boston, 2022; K. VON PAPP, *EU Law and International Arbitration: Managing Distrust Through Dialogue*, Oxford-New York, 2021; L. PANTALEO, *The Participation of the EU in International Dispute Settlement*, The Hague, 2019; A. ROSAS, *The EU and international dispute settlement*, in *Europe and the World*, vol. 1, n. 1, 2017, p. 1 ss.

⁹¹ P. MENGOZZI, *Private International Law and the WTO Law*, in *Collected Courses of the Hague Academy*, vol. 292, 2001, p. 255 ss., spec. pp. 315-317.

risulterebbe in linea con le esigenze di tutela dell'autonomia del diritto UE⁹².

Su questo sfondo, allora, definire la questione delle condizioni per l'interpretazione conforme significa stabilire quale sia il punto di equilibrio tra autonomia e rispetto del diritto internazionale, i quali spingono in due direzioni tra loro opposte. Ciò, tenendo a mente gli effetti che si ripercuotono a cascata sugli individui, i quali avrebbero interesse a valersi degli effetti del diritto internazionale davanti ai giudici dell'ordinamento dell'Unione.

Infine, si impone un'ultima considerazione, relativa agli effetti del diritto internazionale all'interno dell'ordinamento dell'Unione. In particolare, non si può ignorare che, seguendo una linea argomentativa nel senso favorevole alla presenza di condizioni, si finirebbe per non cogliere la differenza tra invocabilità (condizionata) di una norma ed il suo utilizzo come parametro ai fini interpretativi, arrivando a considerare come eguali tutti i possibili effetti indiretti di una norma internazionale. Una simile sovrapposizione sembra determinarsi in quei casi, esaminati nella Sezione precedente, in cui l'interpretazione conforme pare essere sottoposta a condizioni. A ben guardare, queste condizioni in parte coincidono proprio con quelle di *Nakajima* e *Fediol*⁹³, tanto che, in dottrina, alcune voci hanno sostenuto che *Nakajima* altro non sarebbe che una forma di interpretazione conforme⁹⁴. Vi è un dato, però, che non può essere taciuto e che risulta dirimente per risolvere questa situazione apparentemente ingarbugliata. Esso riguarda i limiti entro i quali può spingersi il giudice quando

⁹² Si tratta dell'autonomia intesa in senso "funzionale", la quale mira a tutelare il funzionamento delle Istituzioni. Sul tema, si veda K. LENAERTS, *Le cadre constitutionnel de l'Union et l'autonomie fonctionnelle de son ordre juridique*, in AA.VV., *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, international et nationaux. Liber amicorum Jiří Malenovský*, Bruxelles, 2020, p. 285 ss.

⁹³ La circostanza dell'equivalenza sostanziale tra le norme non rientra nelle condizioni di *Nakajima* e *Fediol*. A riguardo, l'AG Ćapeta non esclude che possano esistere ulteriori circostanze (cioè condizioni) tali da permettere l'invocabilità della norma di diritto internazionale; v. conclusioni dell'Avvocato generale Ćapeta, alla causa *Changmao Biochemical Engineering*, cit., punto 98.

⁹⁴ Così A. PETERS, *op. cit.*, p. 75; P. J. KUIJPERS, M. BONCKERS, *op. cit.*, pp. 1327-1328. Nel senso di una distinzione tra le fattispecie, si veda P. EECKHOUT, *op. cit.*, p. 41.

ricorre all'interpretazione conforme. Limiti, la cui esistenza segna una differenza significativa tra l'interpretazione conforme e le altre forme di efficacia indiretta delle norme internazionali. Infatti, queste seconde permettono alla norma internazionale di esplicitare in maniera piena i propri effetti all'interno dell'ordinamento, una volta verificato il rispetto delle condizioni di *Nakajima* e *Fediol*. Diversamente, l'interpretazione conforme può essere operata solo “per quanto possibile”⁹⁵. Si tratta di capire, allora, a cosa corrisponda questo limite e se questo sia tale da giustificare o meno la necessità di sottoporre alle stesse condizioni di *Nakajima* e *Fediol* anche l'interpretazione conforme. Di ciò ci si occupa nella Sezione successiva.

4. Nelle sue pronunce sull'interpretazione conforme nella dimensione esterna, la Corte afferma ripetutamente che il giudice dell'UE deve operare l'interpretazione conforme nel limite di quanto possibile⁹⁶. Tuttavia, l'entità concreta di tale limite non risulta ulteriormente chiarita. Ciò segna una differenza rispetto alla dimensione interna, in cui la questione dei limiti dell'interpretazione conforme è stata invece precisata dalla giurisprudenza.

In una fase più risalente nel tempo, nella dimensione interna la Corte utilizzava la stessa formula che compare nelle pronunce attinenti alla dimensione esterna: “per quanto possibile” (o formule equivalenti)⁹⁷. Tuttavia, la giurisprudenza nel tempo ha stabilito con più esattezza la portata di questa espressione, individuando due limiti espliciti all'interpretazione conforme. Nello specifico, un primo limite consiste nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, in particolare quelli della certezza del diritto e dell'irretroattività⁹⁸. L'altro limite, invece, è quello del *contra legem*⁹⁹. Quest'ultimo, in particolare, è quello che

⁹⁵ Sentenza *Commissione c. Germania*, cit. punto 52. Le versioni francese e inglese recitano, rispettivamente, “dans la mesure du possible” e “so far as is possible”, riflettendo meglio il senso di limite posto all'azione del giudice.

⁹⁶ Per un esempio recente, si veda sentenza *Sea Watch*, cit., punto 92.

⁹⁷ Per esempio, in sentenza della Corte del 16 dicembre 1993, causa C-334/92, *Wagner Miret c. Fondo de garantía salarial*, punto 20. Cfr. L. DANIELE, *op. cit.*, p. 710.

⁹⁸ Sentenza della Corte dell'8 ottobre 1987, causa C-80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*, punto 13. Cfr. L. DANIELE, *op. cit.*, pp. 711-712.

⁹⁹ L'espressione compare in sentenza della Corte del 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*, punto 47.

maggiormente rileva ai fini del discorso su condizioni e limiti nella dimensione esterna. Dalla giurisprudenza si può desumere che esso verte su due aspetti, tra loro collegati ed interdipendenti. Da un lato, l'obbligo di interpretazione conforme cessa nel momento in cui la norma interna oggetto di interpretazione non è di per sé suscettibile di ricevere un'interpretazione che la renda compatibile con la norma-parametro¹⁰⁰. Dall'altro lato, i giudici nazionali devono fare tutto il possibile, ai fini dell'interpretazione conforme, ma restando sempre “[...] nei limiti della loro competenza”¹⁰¹. In definitiva, il limite del *contra legem* comporta che il giudice-interprete non vada oltre a quanto in suo potere e che, al contempo, esso non possa essere obbligato ad attribuire alla norma oggetto di interpretazione un significato che sia in contrasto con il suo tenore letterale, considerato alla luce del suo contesto. Come sostiene Daniele, nella dimensione interna tale limite segna la distinzione tra l'interpretazione conforme e l'efficacia diretta ed il primato del diritto UE¹⁰². Infatti, per citare Schütze, l'interpretazione conforme comporta una “*milder incursion*” nei confronti dei poteri legislativi degli Stati membri rispetto agli effetti diretti¹⁰³.

Alla luce di ciò, si può sostenere che, se si concludesse che il limite del *contra legem* valga anche nella dimensione esterna, allora l'esigenza di tutelare lo spazio di manovra del legislatore dell'Unione non si presenterebbe o, comunque, risulterebbe del tutto

¹⁰⁰ Si veda sentenza *Popławski*, cit., punto 76, e sentenza della Corte dell'8 novembre 2016, causa C-554/14, *Ognyanov*, punto 66.

¹⁰¹ Si veda sentenza della Corte del 15 aprile 2008, causa C-268/06, *Impact*, punto 101, e sentenza *Pfeiffer e a.*, cit., punto 118. Il riferimento all'ambito di competenza del giudice nazionale compariva già nella sentenza *Von Colson*, cit., punto 26, e nella sentenza *Marleasing*, cit., punto 8.

¹⁰² L. DANIELE, *op. cit.*, p. 711. Usando le espressioni elaborate da Prechal, il limite del *contra legem* distingue l'obbligo di interpretare (“obligation to interpret”) dagli obblighi di applicare e di disapplicare (“obligation to apply” e “obligation to disapply”), corrispondenti rispettivamente ad efficacia diretta e primato del diritto UE negli ordinamenti nazionali; S. PRECHAL, *Direct Effect, Indirect Effect*, cit., pp. 37-38.

¹⁰³ R. SCHÜTZE, *Direct Effects*, cit., p. 292. Cfr. S. PRECHAL, *Directives in EC Law*, Oxford, 2005, p. 180. Nelle conclusioni al caso *Mangold*, l'AG Tizzano aveva definito l'efficacia diretta come strumento “più invasivo” rispetto all'interpretazione conforme, conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano, alla causa *Mangold*, cit., punto 117.

ridimensionata. Tale limite, infatti, confina l'azione del giudice entro i limiti delle proprie competenze. In concreto, è in virtù del limite in questione che l'interpretazione conforme non può condurre alla disapplicazione (o l'annullamento) della norma a cui non sia possibile attribuire un significato compatibile con la norma-parametro. Ancora, è tale limite che preclude l'emendamento della norma per via interpretativa. Pertanto, se trasferito nella dimensione esterna, il limite del *contra legem* farebbe venir meno la necessità di sottoporre a condizioni l'interpretazione conforme.

Come premesso, nella dimensione esterna la Corte non ha esplicitato la presenza dei due limiti operanti nella dimensione interna. Per quanto riguarda il limite dei principi generali, ciò si può spiegare col fatto che questo rileva, in particolare, nella giurisprudenza riguardante cause in materia di diritto penale¹⁰⁴. Se, quindi, si tratta di un tema particolarmente sentito nella dimensione interna, in quella esterna potrebbe essere avvertito dalla Corte come meno delicato. Qui, infatti, i due principi generali a cui la Corte fa costante riferimento troverebbero un'importanza più marginale, sostanzialmente circoscritta al contesto di accordi internazionali aventi profili penalistici.

Per quanto riguarda il limite del *contra legem*, si può osservare che, nonostante la Corte non lo menzioni, esso compare esplicitamente in alcune pronunce del Tribunale. Recentemente, nelle sentenze gemelle *Grünig e EOC Belgium*¹⁰⁵, il Tribunale ha proceduto nel tentativo di interpretare una disposizione del regolamento di base in conformità all'accordo antidumping, dopo aver precisato che questa operazione non sarebbe possibile con riguardo ad una disposizione il cui senso sia chiaro e privo di ambiguità, oppure con riguardo ad una disposizione ambigua di cui tutti i possibili significati siano comunque contrari alla norma-parametro. In questi casi, infatti, si tratterebbe di interpretazione *contra legem*¹⁰⁶. Un esempio pratico di ciò si può trovare in *Mellifera c. Commissione*¹⁰⁷, ove il Tribunale considera *contra legem* e, pertanto,

¹⁰⁴ Come anche nel caso citato *supra*, nota 99.

¹⁰⁵ Sentenza del Tribunale del 21 dicembre 2022, causa T-746/20, *Grünig c. Commissione*, e sentenza del Tribunale del 21 dicembre 2022, causa T-746/20, *EOC Belgium c. Commissione*.

¹⁰⁶ *Ibidem*, punti 167-168.

¹⁰⁷ Sentenza del Tribunale del 27 settembre 2018, causa T-12/17, *Mellifera c. Commissione*, punto 87.

non operabile, un'interpretazione tale da ampliare l'estensione di una disposizione di diritto derivato concernente una categoria di provvedimenti "di portata individuale", fino a ricomprendervi anche provvedimenti aventi portata generale. Come evidente, ciò avrebbe contraddetto il significato palese della norma. Di conseguenza, operare una simile interpretazione sarebbe equivalso ad un emendamento di quest'ultima. In altri casi, poi, anche senza utilizzare l'espressione "*contra legem*", il Tribunale chiarisce che l'interpretazione conforme non può portare alla disapplicazione della norma in oggetto¹⁰⁸.

Oltre al Tribunale, il riferimento al limite del *contra legem* talvolta emerge anche nelle conclusioni degli Avvocati generali¹⁰⁹. A questo riguardo, è interessante osservare che Tribunale e Avvocati generali fondano tale riferimento su basi differenti. Infatti, solitamente questi ultimi procedono per analogia con la dimensione interna¹¹⁰. Il Tribunale, invece, rimanda alla propria giurisprudenza sull'interpretazione conforme *intra-sistemica*¹¹¹. Tuttavia, quest'ultima si basa a sua volta sull'analogia con la giurisprudenza della Corte riguardante l'interpretazione conforme nella dimensione interna¹¹². Curiosamente, nella propria giurisprudenza in materia di interpretazione conforme *intra-sistemica*, la Corte sembra piuttosto restia a fare riferimento al limite del *contra legem*, mentre, ancora una volta, gli Avvocati generali sembrano più inclini a farlo¹¹³. Laddove

¹⁰⁸ Sentenza del Tribunale del 21 novembre 2018, causa T-545/11 RENV, *Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe c. Commissione*, punto 45, e sentenza *Microsoft*, cit., punti 800-803. In questa seconda pronuncia, il Tribunale è chiaro nel sostenere che la disapplicazione può aversi solo alle condizioni di *Nakajima* e *Fediol*.

¹⁰⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi, del 15 febbraio 2007, causa C-335/05, *Řízení Letového Provozu*, punto 58; conclusioni dell'Avvocato generale Jääskinen, alla causa *Consiglio e a. c. Vereniging Milieudefensie*, cit., punto 13, e conclusioni dell'Avvocato generale Saugmandsgaard Øe, del 24 gennaio 2019, causa C-689/17, *Conti 11. Container Schifffahrt*, punto 85 (nota 38).

¹¹⁰ Per fare un esempio, nelle conclusioni al caso *Vereniging Milieudefensie (supra, nota 73)*, l'AG Jääskinen fa riferimento alla sentenza della Corte del 24 gennaio 2012, causa C-282/10, *Dominguez*, punto 25.

¹¹¹ Ordinanza del Tribunale del 17 luglio 2015, causa T-685/14, *EEB c. Commissione*, punto 31.

¹¹² La pronuncia citata alla nota precedente fa riferimento a sentenza della Corte del 16 luglio 2009, C-12/08, *Mono Car Styling*, punto 61.

¹¹³ Per esempio, conclusioni dell'Avvocato generale Bobek, del 6 ottobre 2021, causa C-59/18, *Italia c. Consiglio*, punto 162.

anche la Corte aderisce a tale impostazione, essa pure si riferisce alla propria giurisprudenza riguardante la dimensione interna¹¹⁴.

Su questo sfondo, immaginare un parallelismo sul punto tra le tre forme di interpretazione conforme appare ragionevole. In particolare, non si vedono ostacoli all'estensione del limite del *contra legem* alla dimensione esterna, per analogia con la dimensione interna. Invero, l'origine internazionale delle norme-parametro continuerebbe a contraddistinguere la dimensione esterna da quella interna. D'altro canto, estendere la portata dell'interpretazione conforme nella dimensione esterna oltre al limite del *contra legem*, in ragione dell'origine della norma-parametro, significherebbe attribuire un peso specifico particolarmente elevato al recepimento di tale norma ex art. 216, par. 2, TFUE, così come al principio del rispetto del diritto internazionale. Ciò, però, equivarrebbe a sostenere che, nella dimensione esterna, il recepimento della norma e il principio del rispetto del diritto internazionale possano arrivare dove, nella dimensione interna, non arriva il principio del primato del diritto UE sul diritto degli Stati membri. Ciò suona inverosimile.

Inoltre, e soprattutto, bisogna notare che, se il limite del *contra legem* dovesse ritenersi come non operante nella dimensione esterna, allora si avrebbe un allargamento del potere del giudice, a discapito di quello del legislatore. Pertanto, si renderebbe necessario porre delle condizioni all'interpretazione conforme, per i motivi illustrati nella Sezione precedente, con le conseguenze là esaminate. Al contrario, stabilire il limite del *contra legem* porterebbe a delineare più nettamente la differenza tra l'interpretazione conforme e le altre forme di efficacia indiretta delle norme di diritto internazionale. In quest'ottica, l'interpretazione conforme costituirebbe uno strumento intermedio tra l'invocabilità della norma e la sua totale assenza di effetti. La ricaduta sarebbe duplice. Da un lato, il giudice potrebbe ricorrere a tale strumento con più facilità al fine di evitare l'insorgenza di conflitti tra il diritto UE e gli obblighi internazionali dell'Unione¹¹⁵. Dall'altro, si

¹¹⁴ Sentenza della Corte del 1° ottobre 2020, causa C-526/19, *Entoma*, punto 43, ove si fa riferimento a sentenza *Dominguez*, cit., punto 25 (cfr. *supra*, nota 111).

¹¹⁵ Cfr. R. SCHÜTZE, *The Morphology of Legislative Power in the European Community: Legal Instruments and the Federal Division of Powers*, in *Yearbook of*

salvaguarderebbe un mezzo a disposizione del ricorrente per ottenere un maggior livello di effettività delle norme internazionali all'interno dell'ordinamento dell'UE. In questo modo, si garantirebbe una maggiore tutela delle posizioni soggettive dei privati, laddove queste discendano dagli accordi conclusi dall'Unione. Su queste premesse, una concezione dell'interpretazione conforme intesa come non condizionata, ma vincolata al limite del *contra legem*, potrebbe rappresentare un buon punto di equilibrio tra le istanze dell'autonomia del diritto UE e del rispetto del diritto internazionale: si preserverebbe un certo grado di effettività di quest'ultimo all'interno dell'ordinamento dell'Unione, pur salvaguardando le prerogative del legislatore sovranazionale.

Da ultimo, bisogna notare che possono sussistere anche situazioni intermedie, in cui l'interpretazione si mantiene entro il limite del *contra legem*, ma incide in maniera più significativa nella sfera del legislatore. Un esempio può trovarsi nel caso *KaiKai*¹¹⁶. In quest'ultimo caso, il Tribunale prende in considerazione la disposizione di un accordo internazionale per interpretare un regolamento e, così facendo, colmarne una lacuna normativa¹¹⁷. In tale caso, quindi, l'interpretazione non porta ad un risultato in contrasto con la normativa esistente. Non si è di fronte alla disapplicazione di una norma interna, né al suo emendamento. Da questo punto di vista, il limite del *contra legem* sembrerebbe rispettato. A tal proposito, si potrebbe forse parlare di interpretazione *praeter legem*, o analogica¹¹⁸. Comunque sia, ai fini di

European Law, vol. 25, n. 1, 2006, p. 91 ss., spec. p. 126 e R. BARATTA, *op. cit.*, p. 41.

¹¹⁶ Sentenza del Tribunale del 14 aprile 2021, causa T-579/19, *The KaiKai Company Jaeger Wichmann c. EUIPO*.

¹¹⁷ *Ibidem*, punti 63-66. Il caso è di interesse anche perché l'interpretazione viene operata alla luce della convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale. L'UE non è parte di tale convenzione, ma il Tribunale individua due ragioni per cui ritiene necessario ricorrere all'interpretazione conforme. Da un lato, si tratta di un accordo di cui sono parti tutti gli Stati membri. Dall'altro, il rispetto di alcune disposizioni di questa convenzione (tra cui quella rilevante nel caso di specie) viene previsto dal TRIPS, di cui l'UE è parte.

¹¹⁸ Sulla possibilità che l'interpretazione conforme possa spingersi fino a questo punto, la CGUE non si è finora mai espressa. Nel contesto degli ordinamenti interni nazionali, una questione almeno parzialmente simile (*mutatis mutandis*) si pone con riguardo all'interpretazione conforme a Costituzione ed ai suoi limiti (*cfr.* G. PARODI, *L'interpretazione conforme a Costituzione. Profili di comparazione*, in *Diritto*

questo lavoro, bisogna notare che si tratta pur sempre di un'operazione consistente in una modifica della portata normativa del regolamento, il che comporta che il giudice si spinga piuttosto vicino alla sfera di competenza del legislatore. Agire in questo senso, infatti, sembra implicare una presunzione circa la volontà del legislatore di rispettare la norma di origine internazionale. Una simile presunzione, però, va nel senso opposto rispetto all'approccio della Corte richiamato nella Sezione precedente. Ci si chiede, quindi, se una tale forma di interpretazione non comporti la necessità di condizioni, al fine di riequilibrare il rapporto tra giudice e legislatore¹¹⁹, riconducendo pertanto il ragionamento sui profili analizzati nella precedente sezione.

5. L'interpretazione del diritto derivato UE in conformità al diritto internazionale rappresenta uno strumento per conferire efficacia indiretta alle norme di diritto internazionale all'interno

pubblico comparato ed europeo, 2019, p. 555 ss., spec. pp. 563-675). Nel contesto italiano, in particolare, vi è chi ritiene che “[...] l’opera di adeguamento di un testo [...] non può essere condotta sino al punto di leggervi quel che non c’è” (M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 434). Pertanto, secondo l’Autore, bisogna riconoscere un “ruolo primario” all’interpretazione letterale (*ivi*, p. 435). D’altra parte, vi è anche chi mostra un certo scetticismo sulla possibilità di fare affidamento sul dato testuale della norma interpretata, poiché “[...] quello che per uno è interpretazione conforme, per un altro è arbitrio. L’interpretazione è sempre, e per sempre, terreno di contrasto” (G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, II, Bologna, 2018, p. 378). Sul dibattito, si veda G. PARODI, *op. cit.*, pp. 575-578. Nel contesto specifico in esame, concernente il rapporto tra diritto UE e diritto internazionale, il discorso sui limiti del potere interpretativo si complica vista l’assenza di efficacia diretta della norma internazionale in questione (quella del TRIPS). Dal canto suo, la Corte di giustizia avrà modo di soffermarsi sul punto nella pronuncia sul ricorso avverso la sentenza del Tribunale (causa C-382/21 P). Infatti, tale ricorso ha superato il filtro di cui all’articolo 58 *bis*, par. 1, dello Statuto della CGUE e, tra le questioni giudicate importanti per l’unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell’Unione ai fini dell’ammissione, vi rientra anche quella inerente ai limiti dell’interpretazione conforme; cfr. ordinanza del 10 dicembre 2022, causa C-382/21 P, *EUIPO c. The KaiKai Company Jaeger Wichmann*, punti 10 e 33.

¹¹⁹ In effetti, prima di procedere nel senso visto, il Tribunale sembra preoccuparsi dell’esistenza di un legame tra l’atto di diritto interno in esame, il regolamento (CE) n. 6/2002 del Consiglio, del 12 dicembre 2001, su disegni e modelli comunitari, e la Convenzione di Parigi. In particolare, tale legame viene rintracciato nei lavori preparatori dell’atto e nella menzione alla Convenzione. Tuttavia, si tratterebbe di un legame più debole rispetto a quanto osservato con riguardo alla prassi esaminata nella Sezione 3, la cui idoneità e sufficienza a sorreggere una simile operazione interpretativa non può darsi per scontata.

dell'ordinamento UE, anche laddove queste siano sprovviste di efficacia diretta. Tuttavia, per cogliere appieno la portata di tale strumento, è necessario appurare se esistano condizioni da soddisfare per farvi ricorso e quali siano i limiti a cui il giudice-interprete debba attenersi.

Per quanto riguarda le condizioni, l'esame della giurisprudenza della CGUE restituisce un quadro non del tutto omogeneo. Da un lato, vi è una prassi in cui non compare alcun riferimento alla presenza di particolari requisiti al ricorso dell'interpretazione conforme. Dall'altro, è possibile riscontrare varie pronunce in cui l'utilizzo di tale strumento sembra subordinato all'esistenza di un particolare legame tra la norma oggetto di interpretazione e la norma-parametro. Per sciogliere il dubbio, ci si è chiesti se l'origine internazionale delle norme-parametro renda o meno necessario sottoporre a condizioni il ricorso a tale pratica. In effetti, esistono altre forme di efficacia indiretta delle norme di diritto internazionale riconosciute dalla CGUE, facenti capo ai casi *Nakajima* e *Fediol*, le quali subordinano l'invocabilità di tali norme al ricorrere di condizioni che, in parte, corrispondono a quelle riscontrate in relazione all'interpretazione conforme. La *ratio* delle condizioni di *Nakajima* e *Fediol*, si è visto, consiste nella salvaguardia della discrezionalità del legislatore *vis-à-vis* l'azione del giudice. Per analogia, una simile esigenza potrebbe quindi rendere teoricamente necessario sottoporre anche l'utilizzo dell'interpretazione conforme alle condizioni viste. Ciò, però, significherebbe eliminare la differenza tra invocabilità di una norma ed il suo utilizzo come parametro ai fini interpretativi.

Tale differenza, in particolare, sembra semmai passare attraverso l'individuazione di limiti entro i quali il giudice-interprete deve operare. Tuttavia, si è osservato come la Corte non abbia chiarito con precisione quale sia l'entità di detti limiti. Seguendo la prassi del Tribunale e le conclusioni di alcuni Avvocati generali, è possibile sostenere che il limite del *contra legem*, operante nella dimensione interna, valga anche in quella esterna (così come anche nel caso dell'interpretazione conforme *intra-sistemica*). Se così fosse, verrebbe meno l'esigenza di condizioni. Infatti, il limite del *contra legem* incide sull'azione del giudice-interprete in maniera tale da differenziare l'interpretazione conforme dalle altre forme di efficacia indiretta delle norme di diritto internazionale, riducendo al minimo la compressione del margine di

manovra del legislatore. D'altra parte, in mancanza di tale limite, la necessità di sottoporre a condizioni l'interpretazione conforme troverebbe un proprio fondamento teorico. In questo senso, il rapporto tra condizioni e limiti dell'interpretazione conforme nella dimensione esterna potrebbe essere spiegato ricorrendo all'immagine del pendolo che oscilla tra due estremi di una retta: ove valga il limite del *contra legem*, non si dovrebbe porre la necessità di stabilire particolari condizioni. Ove invece non valga tale limite, si renderebbero necessarie condizioni simili a quelle di *Nakajima* e *Fediol*.

Restando su questa metafora, si può concludere che la definizione del punto in cui posizionare il pendolo spetta alla Corte, la quale potrà cogliere l'occasione di fare chiarezza in merito nella pronuncia sul caso *Kaikai*.