



Il trasferimento delle questioni pregiudiziali al Tribunale: una riforma epocale o un salto nel buio?*

Roberto Mastroianni**

SOMMARIO: 1. Introduzione: la riforma di Nizza e la distribuzione di competenze tra le Corti dell'Unione. - 2. La proposta di revisione dello Statuto e le sue motivazioni. - 3. Le modifiche richieste ed ottenute dai co-legislatori ed il testo finale del regolamento di revisione dello Statuto. - 4. Alcune considerazioni in merito alle scelte della riforma ed alle loro conseguenze. - 5. Conclusioni: una riforma epocale o un salto nel buio?

1. Introduzione: la riforma di Nizza e la distribuzione di competenze tra le Corti dell'Unione

Il 30 novembre 2022 la Corte di giustizia, facendo uso della facoltà attribuita dall'art. 281, secondo comma, TFUE, ha presentato al legislatore dell'Unione una proposta di regolamento inteso a modificare

* Il presente lavoro fa parte del volume *Il rinvio pregiudiziale*, a cura di F. FERRARO e C. IANNONE (Giappichelli, 2024), in corso di pubblicazione nella seconda edizione.

** Professore di diritto dell'Unione europea nell'Università di Napoli Federico II e giudice del Tribunale dell'Unione europea. Le opinioni sono espresse a titolo personale e non impegnano l'istituzione di appartenenza.

lo Statuto della CGUE. Il principale, ma non esclusivo¹, obiettivo della proposta è quello di disporre la parziale devoluzione al Tribunale della competenza a conoscere delle questioni pregiudiziali, dando seguito alla clausola abilitante contenuta all'articolo 256, par. 3, primo comma, TFUE.

Come è noto, la disposizione in questione, inserita al momento dell'adozione della più recente modifica del sistema giurisdizionale dell'Unione, realizzata con il Trattato di Nizza², prevede che «Il Tribunale è competente a conoscere delle questioni pregiudiziali, sottoposte ai sensi dell'articolo 267, in materie specifiche determinate dallo Statuto». I successivi commi del medesimo articolo contemplano due procedure che realizzano un'attenuazione degli effetti della futura devoluzione di parte della competenza pregiudiziale. La prima, disciplinata al secondo comma del par. 3, prevede che il Tribunale possa rinviare la causa pregiudiziale che ricade nella propria competenza alla Corte qualora detta causa «richieda una decisione di principio che potrebbe compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione» (in seguito, “la procedura di rinvio”). La seconda, di cui al terzo comma del medesimo paragrafo, consente alla Corte di effettuare eccezionalmente un riesame delle decisioni emesse dal Tribunale nell'esercizio della competenza pregiudiziale, alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo Statuto³, «ove sussistano gravi rischi che l'unità o

¹ La proposta perseguiva infatti anche altri obiettivi, di cui non tratteremo in questo commento. In particolare, nell'ottica di una riduzione del carico di lavoro della Corte, la proposta proponeva l'estensione della lista degli organi ed organismi dell'Unione per le quali le decisioni emesse dal Tribunale in sede di impugnazione possono essere sottoposte all'esame finale da parte della Corte di giustizia soltanto a seguito di un esame preliminare (“filtro”) da parte della Corte stessa e l'estensione del medesimo procedura di filtro nei confronti delle impugnazioni delle decisioni del Tribunale relative all'esecuzione di un contratto contenete una clausola compromissoria, ai sensi dell'articolo 272 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Entrambe le proposte venivano finalmente adottate con l'approvazione del testo finale del Regolamento di modifica dello Statuto.

² Il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001, è entrato in vigore il 1° febbraio 2003.

³ Cfr. gli articoli 62, 62 *bis* e 62 *ter* dello Statuto, che concernono rispettivamente l'attribuzione al primo avvocato generale della possibilità di proporre il riesame delle sentenze del Tribunale; il ruolo e la partecipazione degli interessati di cui all'art. 23 dello Statuto nel corso della procedura di riesame; gli effetti processuali della proposta (o dell'assenza di proposta) di riesame e della constatazione della Corte sulla decisione assunta dal Tribunale.

la coerenza del diritto dell'Unione siano compromesse» (in seguito, “la procedura di riesame”).

L'introduzione del nuovo testo dell'art. 256 TFUE andava di pari passo con la revisione delle regole di base del sistema giurisdizionale, contenute nel TUE. In particolare, per quello che qui interessa, è grazie a questa revisione che la CGUE nel suo complesso (comprendente, dunque, la Corte di giustizia, il Tribunale e i Tribunali specializzati) si vede affidato il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione ed applicazione dei trattati (art. 19 TUE, par. 1, primo comma); inoltre, è sempre alla CGUE nel suo complesso che il terzo paragrafo del medesimo articolo attribuisce la competenza a pronunciarsi «in via pregiudiziale, su richiesta delle giurisdizioni nazionali, sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni». Tuttavia, mentre per i “ricorsi” (dunque le cause promosse da un ricorrente direttamente dinanzi al giudice dell'Unione) il Tribunale assume una competenza generalizzata con riferimento alle azioni promosse ai sensi degli articoli 263, 265, 268, 270 e 271 TFUE, ad eccezione di quelli attribuiti ad un tribunale specializzato dal regolamento che lo istituisce o alla Corte di giustizia se così previsto dallo Statuto, la situazione è diversa per quel che riguarda le questioni pregiudiziali. In quest'ultimo caso, infatti, si segue la regola inversa: se l'art. 267 TFUE riferisce al competenza in questione alla CGUE nel suo complesso, la Corte di giustizia detiene una competenza generale e per default, mentre il Tribunale (e non i tribunali specializzati) *può* essere chiamato a conoscerne soltanto al ricorrere di due condizioni: in primo luogo, che si approvi una riforma dello Statuto con la procedura codificata all'art. 281 TFUE; in secondo luogo, che detta competenza venga affidata «in materie specifiche», determinate dallo Statuto come modificato.

In definitiva, la riforma di Nizza, motivata principalmente dalla necessità di meglio distribuire la competenza giurisdizionale tra le varie corti dell'Unione per far fronte all'aumento del numero e della varietà del contenzioso, manteneva in capo alla Corte la responsabilità del dialogo con i giudici nazionali, proprio delle procedure pregiudiziali. Introduceva tuttavia una possibile eccezione per consentire, da un lato, alla Corte di rimanere il punto di riferimento per la garanzia di una uniforme interpretazione del diritto dell'Unione e, dall'altro, al

Tribunale di condividere questa responsabilità in alcune materie, da individuare nello Statuto, presumibilmente quelle per le quali esso aveva già acquisito una competenza (expertise) nella gestione dei ricorsi diretti legati al contenzioso “economico” e per le quali poteva essere richiesto un maggiore approfondimento di fatti complessi.

In ogni caso, questa misura portava, al momento della sua adozione, a valorizzare il ruolo del Tribunale e veniva accompagnata da altre novità relative all’architettura giurisdizionale: l’attribuzione al Tribunale del ruolo di giudice “generale” (“General Court”) in quanto competente ad occuparsi dei ricorsi diretti, con le eccezioni prima indicate (art. 256, primo paragrafo, TFUE), nonché, appunto, l’introduzione nel sistema di nuovi organismi giurisdizionali, i tribunali specializzati, «incaricati di conoscere in primo grado di talune categorie di ricorsi in materie specifiche» (art. 257 TFUE).

La riforma di Nizza non ha avuto l’esito che si attendeva. Quanto ai Tribunali specializzati, è noto che la facoltà attribuita al Parlamento ed al Consiglio di istituirne con la procedura fissata al primo comma dell’art. 257 TFUE è stata esercitata soltanto una volta con la creazione del Tribunale della funzione pubblica, e che detto Tribunale ha avuto una vita relativamente breve⁴. Per una serie di ragioni che non è necessario richiamare in questa sede, con la revisione dello Statuto del 2015⁵ si è preferito infatti rinunciare, scegliendo di far fronte all’aumento in numero e tipologia dei ricorsi diretti con il raddoppio del numero dei giudici del Tribunale: soluzione, peraltro, anch’essa fondata sulla novità, introdotta dal Trattato di Nizza, di non limitare il numero dei giudici del Tribunale ad uno per Stato membro, come è il caso per la Corte, ma di intendere questo numero come “minimo”⁶, spettando allo Statuto fissare il numero esatto.

Rimaneva il problema di alleggerire il lavoro della Corte di giustizia, intervento a parere di quest’ultima indispensabile a causa dall’aumento del numero, della diversità e della “qualità” delle

⁴ Istituito nel 2004, il Tribunale della funzione pubblica è stato sciolto il 1° settembre 2016.

⁵ Regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea (GU L 341 del 24.12.2015, p. 14).

⁶ Art. 19 TUE, par. 2, secondo comma: «il Tribunale è composto da almeno un giudice per Stato membro».

domande pregiudiziali, e quindi di continuare a garantire una rapida definizione delle cause pregiudiziali, le quali già si inseriscono in una procedura nazionale che viene sospesa in attesa delle risposte dei giudici del Kirchberg. A seguito di una serie di tentativi, alcuni andati a vuoto, come quello di ridistribuire le competenze rispettive di Corte e Tribunale con il trasferimento a quest'ultimo di altri ricorsi diretti tra i quali le procedure per inadempimento degli Stati *ex art. 258 TFUE*, altri coronati da successo come limitare l'accesso alla Corte per l'impugnazione delle decisioni del Tribunale grazie a meccanismi di filtro ("ammissione preventiva" di cui all'art. 58 *bis* dello Statuto) qualora dette decisioni abbiano ad oggetto le decisioni di commissioni di ricorso indipendenti appartenenti ad alcuni uffici ed agenzie dell'Unione⁷, la volontà della Corte si è finalmente orientata verso la più innovativa tra le riforme di Nizza, vale a dire quella di coinvolgere il Tribunale nell'attività dalla quale è stato sin dall'origine escluso: la competenza ad occuparsi di questioni pregiudiziali.

Come anticipato, la proposta della Corte è stata presentata alla fine del 2022. Nel corso del 2023 e dei primi mesi del 2024 si è svolto un non facile negoziato ("quadrilogo") che ha coinvolto la Commissione (che ai sensi dell'art. 281 TFUE esprime un parere sulla proposta della Corte) ed ovviamente i due co-legislatori, Parlamento e Consiglio, con il risultato di addivenire al testo finale del Regolamento già in prima lettura nell'aprile del 2024 e quindi di giungere alla pubblicazione della riforma dello Statuto nel mese di agosto 2024⁸ e di consentire al Tribunale di cominciare a ricevere domande pregiudiziali a partire dall'ottobre dello stesso anno. Allo svolgimento della procedura legislativa si è affiancato il lavoro "interno" delle due giurisdizioni,

⁷ Nelle discussioni interne, si è anche prospettato di devolvere al Tribunale (in diversa composizione e/o in sezioni ad hoc) la competenza in tema di impugnazione delle proprie sentenze. Soluzione, questa, che presentava evidenti problemi in termini di terzietà e che doveva in ogni caso fare i conti con la disposizione del TFUE (art. 256, par. 1, secondo comma) che affida alla Corte di giustizia il compito di decidere sull'impugnazione delle sentenze del Tribunale.

⁸ Regolamento (UE, Euratom) 2024/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 che modifica il protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (GU L, 2024/2019, 12.8.2024, data.europa.eu/eli/reg/2024/2019/oj).

finalizzato a modificare i rispettivi regolamenti di procedura in maniera conseguente alla revisione dello Statuto⁹.

In questo breve commento si darà conto della proposta e della sua motivazione, nonché del percorso successivo e dei risultati del negoziato tra le istituzioni, con uno sguardo anche alle principali modifiche regolamentari che le nuove regole statutarie hanno richiesto. Infine, si proporranno alcune osservazioni critiche in merito alle soluzioni raggiunte con il testo finale del regolamento di modifica dello Statuto.

2. La proposta di revisione dello Statuto e le sue motivazioni

Come indicato in precedenza, il sistema attuale di ripartizione di competenze tra gli organi giurisdizionali si articola su due piani distinti a seconda del tipo di controllo, diretto o indiretto, effettuato dal giudice sull'applicazione del diritto dell'Unione. Nell'ambito del controllo giurisdizionale diretto sull'attività del potere pubblico dell'Unione europea ("ricorsi diretti"), si è progressivamente consolidato il ruolo del Tribunale quale giudice di primo grado a competenza generale, in quanto la sua cognizione esclusiva in prima istanza sulle azioni promosse dai singoli (persone fisiche e giuridiche) è stata estesa anche ai ricorsi promossi dagli Stati membri, ad eccezione di quelli ancora riservati dallo Statuto alla Corte di giustizia. Il Tribunale svolge quindi oggi principalmente il ruolo di giudice "amministrativo" (e di giudice del lavoro per il contenzioso della funzione pubblica di cui all'art. 270 TFUE) di primo grado dell'Unione, chiamato a pronunciarsi, in sede di controllo dell'attività delle istituzioni, anche su questioni di fatto.

Per contro, la Corte di giustizia può essere ritenuta, o comunque è destinata a diventare sempre più, il "giudice costituzionale" ovvero la "corte suprema" dell'ordinamento dell'Unione, considerato che ad essa è riservata, da un lato, la competenza a statuire in primo e unico grado

⁹ Cfr. rispettivamente il regolamento 2024/2094, pubblicato il 12 agosto 2024 e con effetti dal primo settembre 2024 (GU L, 2024/2094, 12.8.2024, data.europa.eu/eli/proc_internal/2024/2094/oj), per la Corte, ed il regolamento 2024/2095, pubblicato in *GUUE* il 12 agosto 2024 e con effetti dal primo settembre 2024 (GU L, 2024/2095, 12.8.2024, data.europa.eu/eli/proc_internal/2024/2095/oj), per il Tribunale.

sulla maggior parte dei ricorsi diretti proposti dalle istituzioni comunitarie e dagli Stati membri (ovvero sui conflitti interistituzionali o di natura costituzionale), salvo quelli affidati al Tribunale; dall'altro, la competenza a statuire in secondo ed ultimo grado, come giudice di legittimità, sulle decisioni emesse dal Tribunale.

A tale natura "costituzionale" del contenzioso riservato alla Corte di giustizia e della funzione di cui è investita è stata per lungo tempo collegata la competenza esclusiva della stessa Corte con riguardo al rinvio pregiudiziale di interpretazione e di validità e quindi al controllo giurisdizionale indiretto che, per tale via, essa è chiamata ad esercitare sugli atti dell'Unione e sulla corretta interpretazione delle regole del diritto UE da parte dei giudici nazionali. Benché infatti, ai sensi dell'art. 256, par. 3, TFUE (introdotto dal trattato di Nizza nel 2003), questa competenza potesse essere devoluta, con decisione del Consiglio ed in "materie specifiche" determinate dallo Statuto, al Tribunale, per più di venti anni un tale trasferimento non si è realizzato. Ciò in ragione delle perplessità che la stessa Corte di giustizia - a cui spetta, lo ricordiamo, in alternativa alla Commissione, il potere di proposta per la necessaria modifica dello Statuto - ha espresso in più occasioni¹⁰ in relazione alla reale esigenza di modificare il principale strumento giurisdizionale di raccordo e di dialogo tra giudice europeo e giudici nazionali, strumento che ha consentito sinora di assicurare efficacemente il primato del diritto dell'Unione e la sua uniforme applicazione.

Si noti, peraltro, che se è vero che il ruolo "costituzionale" della Corte e la sua funzione nomofilattica potrebbero in teoria essere messi in discussione dalla suddetta devoluzione al Tribunale di parte della competenza pregiudiziale, va ribadito che, alla luce delle regole di diritto primario come riformate con il Trattato di Nizza, detta devoluzione è comunque accompagnata (e bilanciata) dal potere di riesame affidato alla Corte di giustizia rispetto alle decisioni adottate in sede pregiudiziale dal Tribunale, nonché dalla facoltà attribuita allo stesso Tribunale di rinviare questioni pregiudiziali alla Corte nei casi in cui «sussistano gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto

¹⁰ Cfr. da ultimo la relazione, del 14 dicembre 2017, presentata dalla Corte di giustizia al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione a seguito dell'invito rivolto con l'art. 3 del citato regolamento n. 2015/2422.

comunitario siano compromesse» (cfr. art. 256, par. 3, comma 3, TFUE in relazione al riesame e analogamente, con riguardo al rinvio, il comma 2 della stessa disposizione). Tali istituti permettono infatti di mantenere in capo alla Corte di giustizia la funzione nomofilattica e di garante supremo dell'ordinamento che le è propria, così consentendo, anche in un quadro istituzionale rinnovato di ripartizione di competenze tra Corte di giustizia, Tribunale e (eventualmente) tribunali specializzati, il corretto, coerente ed efficace funzionamento del sistema giurisdizionale.

Superando finalmente queste perplessità, la Corte di giustizia ha quindi deciso di far uso della clausola abilitante contenuta nell'art. 256, par. 3, TFUE¹¹, proponendo al legislatore dell'Unione di modificare lo Statuto nella direzione di conferire al Tribunale la competenza pregiudiziale in alcune *materie specifiche* nelle quali, nell'opinione della Corte, non vengono in rilievo (se non in casi eccezionali) questioni di principio e per le quali il giudice dell'Unione è chiamato a svolgere anche valutazioni di tipo fattuale. Più in dettaglio, la proposta - finalizzata, come specificato dal Preambolo, sia a ridurre il carico di lavoro della Corte, sia a valorizzare il nuovo ruolo e la nuova composizione del Tribunale - contempla il trasferimento della competenza pregiudiziale (ovviamente modificabile per incremento con interventi successivi di modifica dello Statuto) per le questioni di interpretazione e di validità riconducibili *esclusivamente a cinque materie*, elencate nel nuovo art. 50 *ter*, par. 1, dello Statuto con riferimento ai rilevanti atti legislativi, vale a dire: il sistema comune di imposta sul valore aggiunto, i diritti di accisa, il codice doganale e la classificazione tariffaria delle merci nella nomenclatura combinata¹², la compensazione pecuniaria e l'assistenza dei passeggeri nonché il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra.

Nel documento che accompagna il testo della proposta, nonché nelle tabelle statistiche ad esso allegate, e quindi nel Preambolo del

¹¹ Domanda presentata dalla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 281, secondo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al fine di modificare il Protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande_transfert_ddp_tribunal_it.pdf).

¹² Nel corso dei negoziati, questa categoria è stata scomposta in due, diventando quindi formalmente sei le materie oggetto di trasferimento.

regolamento di modifica dello Statuto¹³, la scelta delle materie ora elencate viene giustificata dalla Corte alla luce di *quattro parametri*: il primo riguarda la necessità che le materie oggetto di trasferimento siano chiaramente identificabili alla lettura della domanda di pronuncia pregiudiziale e sufficientemente distinguibili dalle altre materie disciplinate dal diritto dell'Unione, al fine di non sollevare interrogativi sulla precisa portata delle questioni poste dai giudici nazionali e, di conseguenza, sulla competenza del Tribunale a trattarle. Il secondo e il terzo parametro si riferiscono all'identificazione delle materie che, a parere della Corte, sollevano poche questioni di principio e nelle quali essa ha già sviluppato una consistente giurisprudenza, che possa guidare il Tribunale nell'esercizio della sua nuova competenza e prevenire il potenziale rischio di incoerenze o divergenze giurisprudenziali. Infine, quanto al quarto parametro, la Corte ha scelto materie che conducano a un numero di rinvii pregiudiziali sufficientemente significativo affinché il trasferimento delle domande di pronuncia pregiudiziale al Tribunale nelle materie di cui trattasi produca un effetto concreto sul proprio carico di lavoro. In tal modo, sulla base delle statistiche riferite agli anni precedenti e concernenti le cinque materie su indicate, la Corte prefigura a partire dall'ottobre 2024 il trasferimento al Tribunale di circa il *venti per cento* delle cause pregiudiziali.

Quanto al meccanismo concreto di distribuzione delle questioni pregiudiziali tra le due corti, la proposta della Corte, poi condivisa dalle altre istituzioni, è stata nel senso di inserire nello Statuto (art. 50 *ter*, par. 3) un originale (e non contemplato dal Trattato) sistema c.d. di "sportello unico" (*guichet unique, one-stop shop*), secondo il quale i giudici nazionali rivolgeranno in ogni caso le questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia, la quale valuterà, senza alcun contributo da parte del Tribunale, se esse siano "esclusivamente" riconducibili alle materie di competenza di quest'ultimo. Solo in questo caso, e prescindendo dall'importanza o meno delle questioni oggetto delle domande pregiudiziali, la trasmissione avrà luogo, secondo le regole procedurali

¹³ Cfr. considerando nn. 6 e 7.

previste dal Regolamento della Corte¹⁴. In caso contrario, vale a dire qualora i quesiti rivolti dal giudice nazionali siano di tipo misto, nel senso cioè di contenere anche questioni che non rientrano nelle materie trasferite, esse saranno trattenute dalla Corte, prescindendo da ogni valutazione in merito al maggiore “peso specifico” dei quesiti “trasferibili” rispetto agli altri. Nella propria proposta, la Corte giustificava, in sostanza, questa soluzione con la necessità di evitare che sia il giudice nazionale a dover individuare il giudice competente, con il rischio di scelte divergenti.

La proposta della Corte si occupava anche dei principali meccanismi procedurali riguardanti il trattamento delle domande pregiudiziali da parte del Tribunale. Dal punto di vista delle formazioni giudicanti, al fine di consentire al Tribunale di occuparsi di questioni di particolare importanza con una formazione più autorevole e rappresentativa delle sezioni “specializzate” nel trattamento delle questioni pregiudiziali, si proponeva di intervenire sul testo dell’art. 50 dello Statuto modificando il secondo comma nel senso di prevedere che, oltre alle sezioni a cinque e a tre, alla grande sezione ed al giudice unico, il Tribunale possa riunirsi (per tutte le categorie di ricorsi) in *sezione intermedia* tra quelle di cinque giudici e la grande sezione, per la quale peraltro non veniva chiarito il numero dei componenti.

Inoltre, quanto alla complessa questione della presenza di un avvocato generale, la proposta legislativa sceglieva di codificare nello Statuto una nuova regola per cui, nelle cause trasmesse, «è designato un avvocato generale, secondo le modalità previste nel regolamento di procedura». La volontà, espressa dalla proposta, di far sì che il trasferimento delle domande pregiudiziali al Tribunale si accompagnasse con il riconoscimento alle parti delle stesse garanzie procedurali della Corte¹⁵ portava a richiedere la presenza sistematica di

¹⁴ Nella versione finale del Regolamento di modifica dello Statuto, queste regole di base vengono inserite nel Preambolo (considerando n. 14), e comportano che la decisione viene assunta dal Presidente della Corte, sentito il vice-presidente ed il primo avvocato generale, oppure, nei casi più complessi, dalla Corte in sede di riunione generale dei giudici e degli avvocati generali.

¹⁵ Considerando n. 9 della proposta: «Al fine di offrire ai giudici nazionali e agli interessati di cui all’articolo 23 dello statuto le stesse garanzie offerte dalla Corte di giustizia, il Tribunale si doterà di disposizioni procedurali equivalenti a quelle applicate dalla Corte di giustizia al trattamento delle domande di pronuncia

un avvocato generale e quindi di superare la situazione attuale, per la quale, nei ricorsi diretti, il coinvolgimento di un avvocato generale nelle procedure dinanzi al Tribunale è solo eventuale (e, nella prassi, di fatto in disuso dopo una limitatissima applicazione). Rimaneva il problema di chiarire chi dovesse svolgere questa funzione, posto che il Tribunale è composto esclusivamente da giudici. La Corte non richiedeva un ampliamento del numero dei membri al fine di consentire la nomina di avvocati generali “permanenti”. Sceglieva invece la strada certamente più coerente con l’obiettivo di valorizzare il recente raddoppio del numero dei giudici del Tribunale, ma certamente più complessa dal punto di vista sia teorico che pratico, vale a dire quella di richiedere che, anche nel trattamento delle domande pregiudiziali, le funzioni dell’avvocato generale fossero attribuite ad uno o più giudici del Tribunale, i quali, considerata la sistematicità dell’intervento dell’avvocato generale in quelle procedure (non necessariamente con la presentazione di Conclusioni), avrebbero evidentemente dovuto trasformarsi, per buona parte della propria attività, in avvocato generale.

Infine, la proposta legislativa si spingeva sino ad intervenire sull’organizzazione interna del Tribunale, richiedendo a quest’ultimo una soluzione organizzativa finalizzata ad individuare delle sezioni designate ad occuparsi delle domande pregiudiziali, senza precisare, tuttavia, se dette sezioni dovessero occuparsi esclusivamente di dette procedure ovvero anche di ricorsi diretti.

3. Le modifiche richieste ed ottenute dai co-legislatori ed il testo finale del regolamento di revisione dello Statuto

Nel corso della procedura legislativa la proposta non incontrava ostacoli di rilievo per quanto concerne la decisione sul trasferimento, la scelta delle materie oggetto di quest’ultimo e le principali questioni organizzative. Fatto salvo il parere della Commissione, sostanzialmente adesivo, ed una prima valutazione critica da parte della Commissione parlamentare per gli affari costituzionali, la volontà di procedere ad una

pregiudiziale, in particolare per quanto riguarda la designazione di un avvocato generale».

riforma nel senso voluto dalla Corte veniva nella sostanza condivisa dai due co-legislatori¹⁶. Ciò non esclude tuttavia che al testo proposto dalla Corte venissero apportate alcune modifiche di non poco momento. Ci limitiamo ad indicare quelle più significative rispetto all'unico tema qui oggetto di analisi, vale a dire il trasferimento parziale della competenza pregiudiziale dalla Corte al Tribunale.

L'intervento più incisivo è stato senza dubbio quello del Parlamento europeo, che ha in qualche modo preso spunto della presentazione della proposta per inserire nello Statuto nuove disposizioni che non sono direttamente legate al trasferimento delle domande pregiudiziali.

In primo luogo, il Parlamento chiedeva di inserire nello Statuto una nuova disposizione che, in un afflato di apertura e di trasparenza rispetto all'esercizio dell'attività giurisdizionale, ed essendo la Corte *«sempre più chiamata a pronunciarsi su questioni di natura costituzionale e relative ai diritti umani e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»*, consentisse un accesso generalizzato agli atti dei processi (tutti i processi, non solo le procedure pregiudiziali) dinanzi alla Corte in favore di ogni cittadino dell'Unione nonché di ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro¹⁷. Osteggiata soprattutto dal Consiglio, non dimostrando gli Stati una particolare disponibilità a rendere note le posizioni espresse nelle memorie depositate alla Corte, la proposta non ha avuto l'esito sperato dal Parlamento, e dopo un difficile negoziato è stata sostituita da una regola diversa e meno "aperturista" all'accesso del pubblico all'attività giurisdizionale: il nuovo testo dell'art. 23, par. 4, dello Statuto, come inserito dall'ultima versione del Regolamento, prevede infatti che le memorie e le osservazioni scritte presentate dagli interessati come definiti dal medesimo articolo (dunque le parti del

¹⁶ Per il Parlamento, la Risoluzione legislativa del parlamento europeo del 27 febbraio 2024 sul progetto di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (P9_TA(2024)0086).

¹⁷ Il presidente rifiuta l'accesso a un documento, d'ufficio o su richiesta di una parte o di qualsiasi altra persona interessata, qualora la sua divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela dell'interesse pubblico, alla vita privata o all'integrità dell'individuo. Il presidente rifiuta inoltre l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di interessi commerciali o al processo decisionale della Corte, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

processo nazionale, gli Stati membri e le istituzioni indicate nel paragrafo secondo) vengano pubblicate sul sito internet della Corte «in tempi ragionevoli» *dopo* la chiusura della causa, a meno che il soggetto in questione non sollevi obiezioni sulla pubblicazione delle proprie memorie e osservazioni. All'evidenza, la richiesta del Parlamento, che a regime e salva decisione negativa del Presidente della Corte contemplava l'accesso anche in pendenza di procedimenti giudiziari, è stata ridimensionata da diversi punti di vista, trasformandosi da un diritto di accesso riconosciuto sostanzialmente *erga omnes* ad un obbligo di pubblicità rivolto alla Corte stessa, limitato peraltro alle sole procedure pregiudiziali già chiuse e fatta salva la volontà dell'autore dell'atto di non renderlo divulgabile.

E' arrivata invece in porto una ulteriore richiesta del Parlamento europeo, valida per le procedure pregiudiziali che si svolgono sia dinanzi alla Corte, sia dinanzi al Tribunale, intesa a modificare l'art. 23 dello Statuto nella parte in cui indica i soggetti ai quali la cancelleria della Corte è tenuta a notificare le decisioni del giudice nazionale che sospende la procedura e si rivolge alla Corte di giustizia nei casi contemplati dall'art. 267 TFUE, al fine di consentire a detti soggetti di presentare memorie o osservazioni scritte nel termine di due mesi dalla avvenuta notifica. La richiesta era nel senso di estendere questa facoltà, attualmente limitata alle parti del giudizio principale, agli Stati membri, alla Commissione nonché all'istituzione, all'organo o all'organismo dell'Unione che ha adottato l'atto di cui si contesta la validità o l'interpretazione, in maniera da includere nella lista anche il Parlamento europeo. In concreto, questo comporta una modifica di non minore conto della posizione processuale del Parlamento: se in precedenza la sua partecipazione alle procedure pregiudiziali era limitata ai casi in cui fosse in discussione la validità o l'interpretazione da esso adottato o co-adottato), con l'emendamento alla proposta della Corte il Parlamento richiedeva di vedersi riconosciuta la facoltà di rivolgere le proprie osservazioni scritte alla Corte – ed eventualmente di partecipare anche alla procedura orale – in tutte le procedure pregiudiziali, intendendo così assumere il ruolo di *amicus curiae* in precedenza detenuto, tra le istituzioni, soltanto dalla Commissione in ragione del suo ruolo di garante dell'interesse generale dell'Unione (art. 17 TUE).

Nella risoluzione che accompagna le proposte di emendamento, questa richiesta veniva giustificata alla luce della circostanza che il Parlamento, «conformemente all'articolo 10, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea, rappresenta direttamente i cittadini a livello dell'Unione». Nel corso del procedimento di adozione del Regolamento, la richiesta veniva infine accolta ma con una importante quanto prevedibile modifica, nel senso cioè di estendere la medesima facoltà anche al Consiglio ed alla BCE, e con la precisazione, in realtà di limitata rilevanza pratica, per cui le memorie e le osservazioni scritte sono presentate dai tre nuovi soggetti (Parlamento, BCE e Consiglio) qualora essi «ritengano di avere un interesse particolare nelle questioni sollevate dalla domanda di pronuncia pregiudiziale». Nelle premesse del Regolamento veniva poi inserito un considerando (n. 25) che, evitando ogni richiamo, per il Parlamento, all'art. 10 TUE, giustificava curiosamente questa estensione con un riferimento alla prassi precedente secondo la quale la Corte avrebbe già ammesso il Parlamento e la BCE (apparentemente *praeter legem*: cfr. l'art. 96 del regolamento di procedura della Corte) a partecipare in qualità di parti intervenienti alle procedure pregiudiziali nelle quali hanno un particolare interesse nelle questioni sollevati dai giudici nazionali. Nessun riferimento viene fatto, peraltro, al Consiglio ed ai motivi che hanno indotto ad includerlo nella nuova lista dell'art. 23. Può quindi presumersi che la scelta sia motivata in sostanza da un desiderio di assumere “pari dignità” rispetto al Parlamento. Va da sé che non è realistico aspettarsi da parte delle tre nuove istituzioni “promosse” al rango di *amici curiae* un comportamento simile a quello della Commissione (che di fatto fa pieno uso della facoltà in questione, partecipando a tutte le procedure pregiudiziali), richiedendo detto comportamento una struttura ed un numero di effettivi nei rispettivi servizi giuridici molto superiore a quello attuale, ma è di certo rilevante che esse abbiano ottenuto una facoltà in più da utilizzare in maniera selettiva ogni qual volta esse lo ritengono utile in ragione del contenuto delle domande pregiudiziali¹⁸.

¹⁸ In effetti, il testo dell'art. 23, secondo comma, prevede che detta facoltà verrà esercitata “qualora il Parlamento europeo, il Consiglio e la BCE «ritengano di avere un interesse particolare alla definizione della causa», inciso che non si rinviene con riferimento alla Commissione.

Una ulteriore modifica al testo della proposta proveniente dal Parlamento concerne il ruolo degli avvocati generali nelle procedure pregiudiziali dinanzi al Tribunale. La proposta originale della Corte affrontava la questione della presenza di un avvocato generale nelle procedure pregiudiziali trasmesse al Tribunale, limitandosi a chiarire, all'art. 50 *ter*, che nelle cause pregiudiziali, «è designato un avvocato generale, secondo le modalità previste nel regolamento di procedura». Una precisazione, questa, che da un lato intendeva operare una distinzione tra le procedure dei ricorsi diretti, per le quali l'avvocato generale dinanzi al Tribunale può ma non deve essere designato (e di fatto lo è molto di rado); dall'altro era riconducibile alla volontà, espressa dalla Corte nel preambolo della proposta (considerando n. 9, divenuto n. 19 nel testo finale) e già ricordata, di prevedere che la procedura dinanzi al Tribunale si svolgesse in base a disposizioni equivalenti a quelle applicate dalla Corte di giustizia al trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale, offrendo ai giudici nazionali e agli interessati di cui all'articolo 23 dello statuto le stesse garanzie offerte dalla Corte di giustizia «in particolare per quanto riguarda la designazione di un avvocato generale». Questa soluzione veniva accolta nel corso dei negoziati, ma anche qui la volontà del Parlamento, condivisa dalle altre istituzioni, è stata quella di andare più in profondità evitando che alcune questioni di particolare rilevanza fossero affidate esclusivamente alle nuove disposizioni del regolamento di procedura (alla redazione del quale, come è noto, il Parlamento non partecipa, trattandosi di una procedura che coinvolge formalmente soltanto il Tribunale, la Corte ed il Consiglio)¹⁹. Ne consegue la sostituzione della breve frase inserita nell'art. 50 *ter* con un intero nuovo articolo dello Statuto (art. 49 *bis*) che non si limita a precisare che per lo svolgimento delle procedure pregiudiziali che gli vengono trasmesse dalla Corte il Tribunale sarà assistito da uno o più avvocati generali (par. 1), ma entra nei dettagli, occupandosi anche del numero e delle modalità di scelta degli avvocati generali.

Nel testo finale, diverso in parte da quello proposto dal Parlamento, si prevede infatti in primo luogo che i giudici del Tribunale eleggono tra di loro, conformemente al regolamento di procedura del Tribunale,

¹⁹ Cfr. art. 254, quinto comma, TFUE.

i giudici che esercitano le funzioni di avvocato generale, con l'ulteriore precisazione che nel periodo in cui svolgono questa funzione, i membri in questione non possono esercitare anche le funzioni di giudice nelle procedure pregiudiziali, mantenendo invece detto ruolo nelle cause relative ai ricorsi diretti (art. 49 *bis*, primo comma). In secondo luogo, al fine di garantire ulteriormente, in assenza di avvocati generali "stabili", il distanziamento tra l'attività dell'avvocato generale e quella del giudice affidata ai medesimi membri del Tribunale, è precisato che la scelta dell'avvocato generale chiamato ad occuparsi di ogni singola causa avverrà in maniera da designare uno dei giudici eletti per svolgere quel ruolo che appartengono ad una sezione diversa da quella alla quale la causa pregiudiziale è stata attribuita (art. 49 *bis*, secondo comma)²⁰. Infine, l'ultimo comma dell'art. 49 *bis* chiarisce che la scelta del giudice chiamato a svolgere (anche) le funzioni di avvocato generale avviene con un'elezione diretta in sede di conferenza plenaria del Tribunale, e che, sul modello della regola esistente relativa alle presidenze delle sezioni, la funzione sarà svolta per un periodo di tre anni, rinnovabile una sola volta. Con questo livello di dettaglio già nel testo della fonte primaria, il regolamento del Tribunale si è limitato a precisare alcune regole di contorno negli articoli 31 *bis* e 31 *ter*, stabilendo, in primo luogo, le regole ulteriori in tema di elezione dei giudici chiamati a svolgere le funzioni di avvocato generali per il trattamento delle domande pregiudiziali, compresi quelli chiamati a sostituirli in caso di impedimento (art. 31 *bis*, reg. proc. Trib.)²¹, ed aggiungendo che, in assenza di un primo avvocato generale, spetti al presidente del Tribunale distribuire le cause pregiudiziali agli avvocati generali (art. 31 *ter*, reg. Trib., par. 1).

Infine, sempre in tema di organizzazione del Tribunale, il Parlamento ha chiesto ed ottenuto che nell'art. 50 dello Statuto, dedicato alle varie formazioni giudicanti, fosse inserito un ulteriore comma allo scopo di precisare che «il Tribunale, adito ai sensi

²⁰ Più severa la proposta del Parlamento: gli AG vengono scelti tra giudici che non appartengono a sezioni designate per occuparsi di domande pregiudiziali.

²¹ Per decisione del Tribunale. nel periodo transitorio, che va dall'ottobre 2024 alla prima modifica della composizione del Tribunale (settembre 2025), il numero degli avv. gen. è di due, con un sostituto. A regime si manterrà il medesimo numero, con l'aumento a due del numero di sostituti.

dell'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, si riunisce in un collegio giudicante di dimensioni intermedie su richiesta di uno Stato membro o di un'istituzione dell'Unione che è parte nel procedimento». Con il regolamento di procedura si è precisato che questa nuova formazione intermedia (la quale, come prima anticipato, funzionerà anche per procedure diverse da quelle pregiudiziali) sarà composta da nove giudici e sarà presieduta dal vicepresidente del Tribunale (artt. 11, par. 4 e 15, reg. proc. Trib.).

Legata all'esigenza "didascalica" nei confronti dei giudici nazionali, ma anche alla volontà della Corte di mantenere l'ultima parola sull'interpretazione di regole di base dell'ordinamento dell'Unione, è un'altra soluzione contenuta nella proposta di modifica dello Statuto, su richiesta del Parlamento, relativa ai limiti della competenza del Tribunale. Come visto in precedenza, la proposta della Corte era chiara nel precisare in maniera rigida che le domande di tipo "misto" sarebbero rimaste nella propria competenza. A questa precisazione si aggiunge un'ulteriore scelta, appunto proposta dal Parlamento ed accettata dalle altre istituzioni, secondo la quale²² qualora il giudice nazionale, *in una controversia sicuramente riconducibile ad una delle materie oggetto di trasferimento*, rivolga anche quesiti "indipendenti" concernenti questioni di natura orizzontale quale l'interpretazione di disposizioni del diritto primario (i Trattati, la Carta dei diritti fondamentali), di principi generali non scritti del diritto dell'Unione, oppure ancora di norme di diritto internazionale generale o pattizio, il trasferimento al Tribunale *non* avrà luogo.

Nel considerando n. 13 che accompagna questa disposizione, anch'esso proposto dal Parlamento, si fornisce una spiegazione di questa scelta. Esso prevede che «il diritto a che la causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge, costituisce un diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione garantito dall'articolo 47, secondo comma, della Carta. Pertanto, lo statuto stesso dovrebbe

²² Cfr. il nuovo art. 50 *ter*, secondo comma, dello Statuto: «In deroga al primo comma, la Corte di giustizia conserva la competenza a conoscere delle domande di pronuncia pregiudiziale che sollevano questioni indipendenti di interpretazione del diritto primario, del diritto internazionale pubblico, dei principi generali del diritto o della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

indicare chiaramente che la Corte di giustizia resterà competente ai sensi dell'articolo 256, paragrafo 3, TFUE, qualora la domanda di pronuncia pregiudiziale sollevi questioni autonome di interpretazione di diritto primario, di diritto internazionale pubblico, dei principi generali del diritto dell'Unione o della Carta, tenuto conto del loro carattere orizzontale, anche laddove il contesto normativo del procedimento principale rientri in una o più delle materie specifiche nelle quali la competenza pregiudiziale è conferita al Tribunale dal presente regolamento». In realtà non è chiaro quale sia il nesso tra il diritto fondamentale ad un processo equo di cui all'art. 47 della Corte e le scelte così rigide in tema di limitazione della competenza pregiudiziale del Tribunale, ma su questo torneremo nel prosieguo di questo lavoro.

Infine, va segnalato che, nel corso della procedura legislativa, veniva inserita una modifica all'art. 54 dello Statuto. Si tratta della disposizione che disciplina le relazioni intra-istituzionali tra le due giurisdizioni della CGUE, precisando una serie di regole in tema, tra l'altro, di trasmissione dall'una all'altra giurisdizione in caso di errore nel deposito degli atti da parte dei ricorrenti (art. 54, primo comma) o di rinvio dall'una all'altra in presenza di ricorsi che, a giudizio del Tribunale o della Corte, rientrano nella competenza dell'altra giurisdizione (art. 52, secondo comma). Avvenuto il trasferimento parziale delle domande di pronuncia pregiudiziale al Tribunale, la novità sta nell'estendere il campo di applicazione del secondo comma anche a dette domande²³, con una soluzione che, da un lato, avrebbe potuto rispondere da sola alle esigenze evidenziate dalla Corte nella proposizione del meccanismo dello sportello unico, dall'altro vedrà la luce soltanto nei casi, si spera molto rari, in cui il Tribunale non ritiene di dar seguito alla decisione – presa, lo ricordiamo, in maniera esclusiva

²³ Questo il nuovo testo del secondo comma dell'art. 54, come modificato dall'art. 2 bis del Regolamento: «Quando il Tribunale constata d'essere incompetente a conoscere di un ricorso o di una domanda di pronuncia pregiudiziale che rientri nella competenza della Corte, rinvia tale ricorso o domanda a quest'ultima; allo stesso modo, la Corte, quando constata che un determinato ricorso o una domanda di pronuncia pregiudiziale rientra nella competenza del Tribunale, rinvia la causa a quest'ultimo, che non può in tal caso declinare la propria competenza».

dalla Corte – di trasmettere alla sua competenza una domanda di pronuncia pregiudiziale.

4. Alcune considerazioni in merito alle scelte della riforma ed alle loro conseguenze

È il momento di proporre alcune considerazioni in merito ai contenuti del Regolamento di revisione dello Statuto nella parte in cui realizza il parziale trasferimento al Tribunale della competenza pregiudiziale. Se formalmente è ineccepibile la decisione di dare finalmente applicazione alla clausola abilitante contenuta nei trattati sin dalla riforma di Nizza, nel merito è possibile individuare alcune criticità.

Va in premessa osservato che la volontà della Corte di dar inizio alla procedura legislativa si confrontava con alcune scelte del tutto o in parte obbligate, in quanto conseguenti al testo del Trattato come modificato a Nizza, ma altre scelte non erano obbligate e tantomeno scontate.

Tra le prime rientra la scelta di affidare ai giudici del Tribunale (anche) il ruolo di avvocato generale permanente per le domande pregiudiziali. La conseguenza è che un membro del Tribunale, nominato come giudice, si troverà (certo, a sua scelta, trattandosi di un'elezione tra pari) a svolgere parzialmente ma stabilmente un'attività diversa, con una confusione di ruoli nella stessa persona che, all'evidenza, non facilita la gestione in concreto dell'attività del Tribunale. Tuttavia, la soluzione alternativa, pure adombrata nel corso delle discussioni - vale a dire quella di aggiungere alla composizione del Tribunale ulteriori membri, chiamati a svolgere esclusivamente il ruolo di avvocato generale – non solo è di dubbia conformità ai trattati²⁴, ma soprattutto non avrebbe realisticamente avuto chances di successo qualora sottoposta agli Stati membri, considerato il recente raddoppio del numero dei giudici del Tribunale e l'opinione diffusa

²⁴ L'art. 19 TUE prevede che la Corte sia composta da un giudice per Stato membro e sia assistita da avvocati generali, mentre la stessa indicazione non si rinviene con riferimento al Tribunale. Vero è, tuttavia, che l'art. 254 TFUE, dopo avere precisato che il numero *dei giudici* del Tribunale è stabilito dallo Statuto della Corte, aggiunge che lo statuto può prevedere che il Tribunale sia assistito da avvocati generali, senza precisare se si tratti di giudici con il “doppio cappello” o di membri ulteriori della giurisdizione.

sulla capacità di lavoro ancora non sfruttata che deriva da questo ampliamento. Egualmente inevitabile era la soluzione di distinguere il più possibile le sezioni del Tribunale che si occuperanno di questioni pregiudiziali da quelle che continueranno a trattare soltanto i ricorsi diretti. Tuttavia, questa distinzione, da un lato, non avrebbe potuto realizzarsi in maniera completa, considerata l'incognita sul numero di cause pregiudiziali in arrivo al Tribunale dopo il trasferimento, con la conseguenza che le due "camere pregiudiziali" che il Tribunale creerà a partire dal settembre 2025²⁵ continueranno ad occuparsi anche di ricorsi diretti. Dall'altro, aumenterà ulteriormente la specializzazione delle sezioni, in quanto alle attuali specializzazioni delle dieci sezioni, che riguardano le materie della proprietà intellettuale e del contenzioso della funzione pubblica, si aggiungerà la *doppia* specializzazione (per procedura e per materia) propria dei giudici che faranno parte delle sezioni "pregiudiziali". Il tutto contribuisce a far perdere, o quanto meno a ridurre, la caratteristica principale del Tribunale come giudice "universale" istituito a tutela degli amministrati rispetto all'esercizio del potere pubblico, trasformandolo in una sorta di organismo giurisdizionale a natura "mista" nel quale convivono due anime diverse. È vero, tuttavia, che anche la Corte, sin dalla creazione del Tribunale di primo grado, presenta questa caratteristica in quanto si occupa sia di ricorsi diretti (in primo ed unico grado oppure in sede di impugnazione delle decisioni del Tribunale), sia di domande pregiudiziali.

Tra le scelte *non obbligate* rientrano invece, in primo luogo, quelle relative alle materie oggetto di trasferimento. Si è prima ricordato quali parametri siano stati applicati dalla Corte per selezionare le materie in questione, tutti in realtà intesi a ridurre il proprio carico di lavoro in materie che conoscono un contenzioso significativo e molto tecnico (in primis, quello delle imposte indirette). Va rimarcato che nella scelta dei parametri la Corte non ha inserito quello che sembrava intuitivamente prioritario, quasi naturale, vale a dire la corrispondenza – o la vicinanza – tra le materie trasferite e quelle già di competenza consolidata del Tribunale, come è il caso della proprietà intellettuale o del diritto della concorrenza. La scelta potrebbe in effetti apparire poco coerente con la

²⁵ Nel periodo transitorio funzionerà una *chambre ad hoc*, composta di 11 giudici e presieduta dal vice-presidente.

volontà di valorizzare il ruolo del Tribunale e con l'esigenza di aprire questa nuova stagione della giurisdizione dell'Unione garantendo al giudice nazionale ed alle parti dei procedimenti principali di poter subito disporre di un giudice "esperto" delle materie nelle quali è chiamato ad intervenire.

La Corte giustifica questo apparente paradosso con l'esigenza di evitare i rischi di interpretazioni divergenti tra Corte e Tribunale nella medesima materia: ad esempio, nella materia della concorrenza, questi rischi potrebbero prodursi in quanto il Tribunale sarebbe da un lato dotato di competenza soltanto di primo grado nei ricorsi diretti, mentre dall'altro si vedrebbe attribuita una competenza pregiudiziale di fatto esclusiva, salva l'eventualità del ricorso alle procedure di rinvio o di riesame alle limitate condizioni di cui all'art. 256, par. 3. In realtà, pur ammettendo che questo rischio davvero esista, lo stesso è quantomeno ridotto nelle materie (come ad es. il diritto della proprietà intellettuale, che da solo incide per circa il 30% del contenzioso del Tribunale) per le quali il Tribunale di fatto decide in primo ed unico grado sulle decisioni dell'ufficio di Alicante, salvo il procedimento eccezionale di riesame affidato alla Corte (cfr. art. 58*bis* dello Statuto). Ad ogni modo, lo ribadiamo, la scelta della Corte può essere senz'altro inquadrata alla luce della filosofia di fondo che pervade la proposta di modifica dello Statuto, vale a dire quella di sgravare il proprio carico di lavoro di un numero significativo di cause, evitando al contempo di operare il trasferimento per alcuni contenziosi che possono presentare il rischio di coinvolgere questioni di principio che la Corte evidentemente intende conservare.

Sempre in tema di scelte *non obbligate*, un'altra novità di estremo interesse della riforma riguarda il meccanismo dello sportello unico, prima descritto. Anche in questo caso, una soluzione alternativa, probabilmente più fedele al Trattato, avrebbe potuto essere adottata. In effetti, potrebbe sostenersi che, una volta fissate le materie specifiche nello Statuto, e chiarito che il Tribunale assume competenza soltanto per le domande pregiudiziali che rientrano "esclusivamente" in una o più di quelle materie, spetti al giudice nazionale interpretarla ed applicarla inviando le domande pregiudiziali alla giurisdizione (Corte o Tribunale) che appare competente *ratione materiae*. Ragionare diversamente rischia di provocare frizioni non banali in merito al

rispetto del principio del giudice naturale precostituito per legge, che per le materie trasferite risulta essere il Tribunale. Al rischio - forse sopravvalutato e comunque superabile con il consolidarsi della prassi di applicazione delle nuove regole - di difficoltà di scelta da parte del giudice nazionale in casi dubbi si sarebbe facilmente potuto ovviare modificando soltanto l'art. 54, secondo comma, dello Statuto nel senso di consentire, come già avviene per i ricorsi diretti, al Tribunale ed alla Corte di rimettere le domande pregiudiziali all'altro giudice qualora ritengano che esse rientrino nelle competenze di quest'ultimo, con l'attribuzione alla Corte dell'ultima parola in caso di divergenza di opinioni. Peraltro, come prima ricordato, nel corso della procedura legislativa questa modifica è stata comunque disposta su richiesta del Parlamento europeo. Inoltre, discutibile appare anche la soluzione di affidare alla sola Corte il compito di svolgere la selezione delle cause da trasferire: avrebbe probabilmente meglio essere giustificata una composizione diversa dello "sportello unico", tale cioè da includere anche rappresentanti del Tribunale, in maniera quindi da anticipare eventuali diversità di vedute che potrebbero ripresentarsi a valle del trasferimento della causa.

In ogni caso, è inevitabile che la soluzione sposata dalla Corte – sconosciuta ai trattati ma comunque accettata dalle istituzioni coinvolte nella procedura legislativa e quindi oggi solidamente parte del diritto primario - comporta dei tempi aggiuntivi nella risposta ai quesiti pregiudiziali, il che non sembra esattamente in linea con l'esigenza, che la stessa Corte spesso e giustamente ribadisce, di fornire una risposta rapida alle richieste del giudice nazionale in presenza di una richiesta di giustizia che per definizione viene sospesa in ragione della decisione di rivolgersi alla Corte. Il nuovo testo dello statuto si limita ad indicare che la procedura dello sportello unico dovrebbe svolgersi "quanto prima possibile" (non è stata accolto un emendamento inteso ad indicare dei tempi contingentati), mentre è solo nel Preambolo del Regolamento di modifica²⁶, che si indicano le principali regole procedurali, poi riprese nel testo del Regolamento della Corte di

²⁶ Considerando n. 14. Lo stesso considerando si limita quanto ai tempi ad aggiungere indicazioni del tutto vaghe, cioè che la procedura dello sportello unico «dovrebbe svolgersi entro un termine che non ecceda quanto strettamente necessario, tenendo conto della natura, della durata e della complessità del caso».

giustizia, nel senso di precisare che spetta al Presidente del Tribunale, a seguito di un'analisi preliminare e dopo aver sentito il vicepresidente della Corte e il primo avvocato generale, informare la cancelleria della Corte se la domanda di pronuncia pregiudiziale debba essere trasferita al Tribunale o se debba essere rinviata ad un'ulteriore analisi nella riunione generale, quindi in presenza di tutti i giudici e gli avvocati generali. Soprattutto in quest'ultimo caso, che si riferisce evidentemente soprattutto ai casi di presenza di "questioni orizzontali" come prima qualificate, è evidente che la procedura subirà un allungamento dei tempi che potrà solo in parte essere recuperato con una rapida adozione della sentenza pregiudiziale da parte della Corte o del Tribunale. In aggiunta, il meccanismo dello sportello unico inevitabilmente crea alcune difficoltà pratiche relative allo svolgimento di alcune fasi della procedura: solo per fare alcuni esempi, a quale cancelleria spetterà la notifica delle domande pregiudiziali alle parti interessate? Quale giurisdizione si occuperà di questioni preliminari come la scelta se rendere anonimi i nomi delle parti o di altri soggetti coinvolti nella causa? E così via.

Infine, meritano un approfondimento anche le c.d. "questioni orizzontali", per le quali la Corte manterrà la propria competenza nonostante l'oggetto della causa rientri in una delle materie trasferite al Tribunale. Va premesso che dette questioni, come qualificate dal Regolamento di modifica, non sono tecnicamente delle "materie", ed in effetti dalla lettura dell'art. 256 TFUE non emerge alcuna traccia di questa riserva di competenza della Corte, limitandosi il par. 3 dell'articolo citato a riferirsi alla "specificità" delle materie da trasferire. Si tratta quindi di una scelta autonoma effettuata dalla Corte per precisare meglio i confini della devoluzione della competenza pregiudiziale al Tribunale. Da questo punto di vista, se è di facile soluzione il caso delle domande pregiudiziali riferite anche a materie diverse da quelle oggetto di devoluzione, quanto alle questioni *orizzontali indipendenti* il problema è più complesso e la soluzione prescelta provoca alcune perplessità. Non è chiarissimo, infatti, cosa si intenda per "questioni indipendenti", che in quanto tali rimarrebbero di competenza della Corte, ma si può presumere che si tratti di questioni interpretative che, riguardando regole di diritto primario (ad es. disposizioni dei Trattati), il giudice nazionale pone in maniera disgiunta

ed autonoma rispetto all'interpretazione di una regola di diritto secondario dell'Unione che rientra nell'ambito delle materie oggetto di trasferimento²⁷. Un esempio potrebbe essere la presenza tra i quesiti pregiudiziali, oltre a quelli riferiti all'interpretazione o alla validità di una disposizione contenuta in un atto delle istituzioni che rientra tra le materie trasferite, anche di una richiesta "secca" di interpretazione dell'art. 41 della Carta (diritto ad una buona amministrazione), rilevante per la soluzione della causa dinanzi al giudice a quo. Secondo il nuovo testo dello Statuto, dette domande pregiudiziali rimarrebbero, nel loro complesso, nella competenza della Corte, prescindendo dal peso specifico di questo quesito "orizzontale" rispetto a quelli di appartenenza alle materie trasferite²⁸. Diverso sarebbe invece il caso di una richiesta di interpretazione di una disposizione di un atto derivato rientrante nelle materie trasferite, letta "alla luce" di un principio generale o di una norma della Carta. In quest'ultimo caso, a differenza del primo, la Corte dovrebbe decidere in favore della trasmissione al Tribunale.

Una soluzione del genere non appare imposta dalle regole del Trattato e rischia di ridurre in maniera sensibile l'effetto pratico della riforma. In effetti, ribadito che la norma del Trattato che consente la

²⁷ Nell'Explanatory Report che accompagna la risoluzione della Commissione giuridica del Parlamento europeo, a p. 19, premesso che «Under Article 256(3) TFEU, the General Court has jurisdiction to hear and determine questions referred for a preliminary ruling in specific areas identified by the legislature» la Commissione motiva la sua proposta di emendamento del para 2 dell'art. 50b dello Statuto distinguendo due diverse situazioni: da un lato, precisa che «(the) interpretation of secondary legislation may be made in the light of higher sources of law, which the General Court will therefore also be required to interpret». Dall'altro, avverte che «requests for a preliminary ruling may also raise independent questions of interpretation of higher sources of law, in other words, questions that are not intended to act as a guide for the interpretation of secondary legislation needed to resolve the dispute in the main proceedings. These questions are horizontal by nature and, therefore, they must not, pursuant to Article 256(3) TFEU, fall under the jurisdiction of the General Court».

²⁸ Se intesa in maniera formalistica, una soluzione del genere lascerebbe in sostanza al giudice nazionale il potere di determinare il giudice competente solamente inserendo un quesito orizzontale, magari di poca rilevanza, al solo fine di ottenere che la causa rimanga nella competenza della Corte. Potrebbe quindi essere utile, in sede di sportello unico, un giudizio meno formalistico di valutazione della importanza dei quesiti orizzontali ai fini della scelta della destinazione della domanda di pronuncia pregiudiziale

devoluzione della competenza pregiudiziale al Tribunale (art. 256 TFUE, primo paragrafo) si limita a riferirsi a “materie specifiche” come oggetto del trasferimento da determinare con lo Statuto, non è chiaro (né il Preambolo del Regolamento di revisione lo chiarisce in maniera convincente)²⁹ il motivo per cui questioni orizzontali come l’interpretazione di una disposizione della Carta o del diritto internazionale generale nel contesto di una controversia riconducibile alle materie trasferite non possano essere anch’esse deferite alla cognizione del Tribunale: dette questioni orizzontali non sono, infatti, tecnicamente da intendere come “materie” diverse da quelle oggetto di devoluzione. Inoltre, va rilevato che, nell’ambito della competenza pregiudiziale *di validità*, il Tribunale sarà certamente chiamato ad esprimersi sull’interpretazione di una fonte di diritto primario, qualora quest’ultima venga indicata come parametro di validità di norme di diritto derivato rientranti nelle materie trasferite. Non va infine dimenticato che le esigenze di tutela dell’uniformità e della coerenza del sistema sono comunque garantite dai già ricordati meccanismi di rinvio e di riesame contemplati all’art. 256 TFUE.

Va poi tenuto presente che la formulazione proposta dal Parlamento e poi confluita nel testo finale può portare ad alcune difficoltà applicative, in particolare per quel che concerne la nozione di “diritto internazionale pubblico”. Ricordo che, ai sensi dell’art. 58 ter, secondo comma, la Corte di giustizia conserva la competenza a conoscere delle domande di pronuncia pregiudiziale che sollevano questioni indipendenti di interpretazione del diritto primario, del diritto

²⁹ Il Preambolo, al considerando n. 13, propone un non facilmente comprensibile collegamento tra la riserva di competenza della Corte per le questioni “orizzontali” ed il diritto ad un processo equo come codificato all’art. 47 della Carta. Questo il testo: «Il diritto a che la causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge, costituisce un diritto fondamentale garantito dall’articolo 47, secondo comma, della Carta. Pertanto, lo statuto stesso dovrebbe indicare chiaramente chela Corte di giustizia resterà competente qualora la domanda di pronuncia pregiudiziale sollevi questioni indipendenti di interpretazione del diritto primario, del diritto internazionale pubblico, dei principi generali del diritto dell’Unione o della Carta, tenuto conto del loro carattere orizzontale, anche laddove il contesto normativo del procedimento principale rientri in una o più delle materie specifiche nelle quali la competenza pregiudiziale è conferita al Tribunale dal presente regolamento».

internazionale pubblico, dei principi generali del diritto o della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ora, premesso che la nozione di diritto internazionale pubblico include sia le norme di diritto internazionale consuetudinario che quelle di diritto internazionale pattizio, non è chiaro se la riserva di competenza a favore della Corte si estenda a quesiti pregiudiziali che, se pure “indipendenti”, hanno ad oggetto testi pattizi, vincolanti l'Unione, che hanno natura settoriale e non “orizzontale”. Mi riferisco, ad esempio, a domande di pronuncia pregiudiziale, piuttosto frequenti nella prassi, che coinvolgano sia il Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, sia la Convenzione di Montreal del 1999 che si occupa in parte delle medesime questioni³⁰.

È evidente che, in casi del genere, la norma di diritto internazionale pubblico (la disposizione della Convenzione) ha una portata settoriale e non “orizzontale”, come invece è il caso di altri trattati internazionali di cui l'Unione è parte, o che trovano applicazione nell'ordinamento dell'Unione come principi generali del diritto (come la CEDU). Pur accogliendo la nozione ristretta di “materie specifiche” per le quali è consentito il trasferimento delle questioni pregiudiziali al Tribunale secondo l'art. 256, para 3, TFUE, escludere la prima categoria dei trattati internazionali dalla competenza del Tribunale non sembra giustificato, apportando limitazioni eccessive al suo intervento e rischiando, in ultima analisi, di ridurre il numero di questioni pregiudiziali che saranno trasferite al Tribunale. Una possibile soluzione a questo problema potrebbe essere quella di interpretare il testo dello Statuto nel senso che la riserva di intervento in favore della Corte riguarda le norme internazionali consuetudinarie (tutte) ed i trattati internazionali vincolanti l'Unione che hanno una portata “orizzontale”, che trascende, cioè, la materia oggetto di trasferimento.

³⁰ Convenzione per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale, firmata a Montreal il 28 maggio 1999.

5. Conclusioni: una riforma epocale o un salto nel buio?

La riforma è ora completata e la prassi sarà ovviamente determinante per una verifica della giustezza delle soluzioni volute dalla Corte (e nella sostanza condivise dalle altre istituzioni) e quindi per assumere nel futuro ulteriori decisioni in merito alla portata ed alle modalità del trasferimento. In particolare, sotto i riflettori saranno, sul versante della Corte, il funzionamento (nel merito e nei tempi) del sistema dello “sportello unico” e le modalità con cui la Corte sceglierà le “questioni indipendenti” di diritto primario che manterrà sotto il proprio controllo; sul versante del Tribunale, la sfida è ovviamente quella dell’organizzazione interna e quindi della capacità di far fronte ad un carico di lavoro superiore – in termini non solo di numero ma anche di diversità di tipologia di cause – rispetto alla situazione attuale.

Di certo, alcune scelte – tra tutte il novero delle materie deciso in base alle esigenze della Corte e non delle competenze del Tribunale, il meccanismo dello sportello unico, l’esclusione di questioni “indipendenti” di interpretazione del diritto primario dalla competenza del Tribunale – danno l’idea di una riforma che si presenta come, da un lato, troppo sbilanciata sulle esigenze della Corte di sfoltire il proprio carico di lavoro, e dall’altro, intesa a dare una risposta a vere o presunte richieste degli Stati membri o di giurisdizioni superiori di essere “rassicurate” rispetto alla capacità del Tribunale di far fronte a questa nuova competenza. Da qui una serie di cautele, ulteriori a quelle che il Trattato già contemplava (le procedure di rinvio e di riesame codificate all’art. 256 TFUE), che potrebbero dare all’esterno un - certo non voluto - segnale di sfiducia nei confronti del Tribunale, mentre la valorizzazione delle competenze di quest’ultimo non sembra avere più di tanto ispirato la modifica dello Statuto. Per riassumere, la sensazione è che la riforma, piuttosto che ispirarsi ad un criterio di “pari dignità” quale risulta dal testo dell’art. 256 TFUE e da altre disposizioni dei trattati ricordate in precedenza, abbia per il momento prescelto un sistema fondato sulla “minimizzazione del rischio” nel coinvolgimento di un nuovo soggetto (in realtà, di un’altra componente della stessa istituzione) nel dialogo con le giurisdizioni nazionali.

ABSTRACT (ITA)

Il 1° settembre 2024 è entrato in vigore il regolamento (UE, Euratom) 2024/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che modifica il Protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Principale obiettivo della riforma è provvedere al parziale trasferimento al Tribunale della competenza pregiudiziale, in attuazione della clausola abilitante contenuta nei Trattati come modificati a Nizza. In questo contributo si ripercorrono le varie tappe della procedura legislativa che ha portato all'adozione del regolamento e si propongono alcune valutazioni anche critiche sulle soluzioni proposte dalla Corte di giustizia e nella sostanza approvate, senza modifiche di rilievo, dalle altre istituzioni coinvolte nel quadrilatero.

ABSTRACT (ENG)

On Sept. 1, 2024, Regulation (EU, Euratom) 2024/2019 of the European Parliament and of the Council of April 11, 2024, amending Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union entered into force. The main objective of the reform is to provide for the partial transfer of preliminary ruling jurisdiction to the General Court, so implementing the enabling clause contained in the Treaties as amended at Nice. This contribution traces the various stages of the legislative procedure that led to the adoption of the Regulation and offers some critical assessments of the solutions proposed by the Court of Justice and in substance approved, without major changes, by the other institutions involved in the quadrilogue.