

CHIARA AMALFITANO

IL FUTURO DEL RINVIO PREGIUDIZIALE NELL'ARCHITETTURA GIURISDIZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA*

SOMMARIO: 1. Premessa: le origini del rinvio pregiudiziale e la sua affermazione quale “chiave di volta del sistema giurisdizionale dell’Unione europea”. – 2. Le modifiche apportate all’architettura giurisdizionale dell’Unione dal trattato di Nizza e la loro parziale attuazione (e “ritrattazione”) tra il 2004 e il 2019. – 3. La relazione del dicembre 2020 della Corte di giustizia dell’Unione europea a fronte del raddoppio del numero dei giudici del Tribunale e il riavvio della discussione sul possibile trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale. – 4. La domanda, del dicembre 2022, di modifica dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea finalizzata a realizzare (anche) siffatto trasferimento. – 5. Qualche riflessione conclusiva (e, in parte, necessariamente provvisoria).

1. *Premessa: le origini del rinvio pregiudiziale e la sua affermazione quale “chiave di volta del sistema giurisdizionale dell’Unione europea”*

Un’analisi del futuro del rinvio pregiudiziale, che consenta di comprendere “dove andiamo”, non può che prendere le mosse dal passato, dalle origini dell’istituto. Ricordare (seppur sinteticamente) “da dove veniamo”, le radici dello strumento di cooperazione tra giudice “comune” e Corte di giustizia, passando per le tappe essenziali del suo sviluppo, consente infatti di meglio capire “chi siamo oggi”, come l’evoluzione dell’istituto abbia contribuito all’evoluzione del processo di integrazione europea; e quindi di meglio riflettere su come il meccanismo in esame potrà evolversi, ragionando su se e come siffatta nuova trasformazione potrebbe delineare un nuovo assetto nei rapporti tra giudici nazionali e giudici dell’Unione e (eventualmente) nuove “manifestazioni” del dialogo (bilaterale e forse anche triangolare, con la Corte costituzionale), in particolare nella misura in cui essa impattasse

* Ringrazio Daniele P. Domenicucci e L. Prete – referendari, rispettivamente, al Tribunale e alla Corte di giustizia dell’Unione europea – per i preziosi commenti alla prima stesura del lavoro. La responsabilità per errori e omissioni resta naturalmente mia.

sulla percezione dello strumento (e della sua reale utilità) da parte delle giurisdizioni nazionali che sollevano il rinvio.

Con il primato e l'effetto diretto, il rinvio pregiudiziale rappresenta quel triangolo magico che costituisce l'*hard core* del processo di integrazione europea¹. Esso è oggi elemento identificativo dell'ordinamento giuridico (costituzionale) dell'Unione europea, «*chiave di volta del sistema giurisdizionale dell'Unione*» che mira «ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione», garantendo «la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché [...] il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati»². Tale espressione, ormai consolidata nella giurisprudenza della Corte di giustizia a partire dal noto parere 2/13, sull'adesione dell'Unione alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo³, è stata peraltro coniata (o, comunque, già impiegata) – a quanto consta – dal Gruppo di riflessione sull'avvenire del sistema giurisdizionale delle (allora ancora) Comunità europee⁴, incaricato nel 1999 dalla Commissione europea di formulare suggerimenti (alcuni poi confluiti nelle modifiche apportate ai trattati a Nizza) per far fronte al continuo aumento del carico di lavoro della Corte di giustizia dell'Unione, a seguito della progressiva estensione sia (a) delle competenze materiali dell'Unione, sia (b) territoriale dell'Unione (che, da lì a qualche anno, sarebbe diventata costituita da venticinque Stati membri).

Eppure l'istituto in esame è previsto e regolamentato – nei trattati istitutivi – come strumento di tutela giurisdizionale di secondo piano e si sviluppa in tutte le sue potenzialità quasi in sordina.

È a tutti noto che il sistema di tutela giurisdizionale “comunitario” è modellato, con riguardo ai ricorsi diretti, sul sistema di giustizia amministrativa francese e che il Trattato CECA conosceva il solo rinvio pregiudiziale di validità (art. 41), complementare al ricorso per annullamento e finalizzato ad assicurare la legittimità degli atti (e comportamenti) delle istituzioni. Meno noto, forse, è che il meccanismo del *rinvio pregiudiziale interpretativo* – che vede la luce soltanto con i trattati di Roma – è *modellato sul giudizio incidentale di co-*

¹ D. GALLO, *Challenging EU Constitutional Law. The Italian Constitutional Court's New Stance on Direct Effect and the Preliminary Reference Procedure*, in *European Law Journal*, 2019, 434 ss., 587, spec., 439 e la dottrina *ivi* richiamata.

² V. Corte giust. UE 18 dicembre 2014, parere 2/13, *Adesione dell'Unione alla CEDU*, punto 176. Sull'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea v., per tutti, K. LENAERTS, *The autonomy of European Union Law*, in *I Post di Aisdue*, 2019, 1 ss.

³ V., per tutte, oltre al parere citato alla nota precedente, sentenza della Corte giust. UE 24 ottobre 2018, causa C-234/17, *XC e a.*, punto 41; Corte giust. UE 8 marzo 2018, causa C-286/16, *Achmea BV*, punto 37; Corte giust. UE 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, punto 27.

⁴ I lavori del Gruppo di riflessione, presentati il 19 gennaio 2000, sono consultabili su *DUE*, 2000, 182 ss. Nel documento di riflessione della Corte di giustizia, *Il futuro del sistema giurisdizionale dell'Unione europea* del 10 maggio 1999 (*ivi*, p. 161 ss.), si parla di rinvio pregiudiziale come «chiave di volta del funzionamento del mercato interno» (p. 174).

*stituzionalità italiano*⁵. La proposta del suo inserimento nei trattati – accanto al rinvio pregiudiziale di validità – si deve al rappresentante italiano del “Gruppo giuridico” incaricato della stesura di parte delle disposizioni che confluirono poi nel Trattato CEE (e nel Trattato Euratom), l’allora avvocato dello Stato Nicola Catalano (già consigliere giuridico dell’Alta Autorità CECA e poi giudice alla Corte di giustizia tra il 1958 e il 1961). Il testo dell’art. 177 Tratt. CEE (che trova ancor oggi sostanziale corrispondenza nel vigente art. 267 Tratt. FUE) viene immaginato come meccanismo volto ad assicurare l’interpretazione uniforme della norma “comunitaria” (primaria o derivata che fosse) in tutti gli Stati membri.

Nonostante la richiamata *ratio* formale sottesa alla previsione in parola, è – questo sì – a tutti noto che l’istituto si sviluppa come strumento che consente alla Corte di giustizia, *in sostanza*, di verificare se la normativa nazionale volta a volta rilevante è compatibile o meno con il diritto “comunitario”. La delegazione tedesca e quella del Benelux accettarono di buon grado la proposta del delegato italiano, i francesi si mostrarono più restii, ma – in base a quanto risulta dai resoconti sui lavori preparatori del Trattato CEE – pare che nessuno avesse davvero pienamente inteso la *portata dirompente del rinvio interpretativo*, che sarebbe di fatto diventato – a ben vedere sin dalla sua prima “applicazione” – una “*infrazione mascherata*”. In effetti, già con *Van Gend en Loos*⁶ il rinvio interpretativo viene in concreto impiegato come uno strumento idoneo a valutare le violazioni imputabili agli Stati, *a tutela (indiretta) del singolo*, che – nel caso di specie – può invocare contro lo Stato inadempiente l’effetto diretto dell’allora art. 12 Tratt. CEE⁷. E ciò, nonostante la ferma

⁵ V., per tutti, P. PESCATORE, *Les travaux du «Groupe juridique» dans la négociation des Traités de Rome*, in *Studia Diplomatica, Le rôle des Belges et de la Belgique dans l’édification européenne*, 1981, n. 1, 159 ss.; M. RASMUSSEN, *The origins of a Legal Revolution – The Early History of the European Court of Justice*, in *Journal of European Integration History*, vol. 14, n. 2, 2008, 77 ss.

⁶ V. sentenza della Corte giust. CEE 5 febbraio 1963, causa C-26/62, *Van Gend en Loos*.

⁷ *Ibidem*, dove la Corte afferma, in particolare, (p. 23 s. della *Raccolta*) che «[i]l disposto dell’articolo 12 pone un divieto chiaro e incondizionato che si concreta in un obbligo non già di fare, bensì di non fare. A questo obbligo non fa riscontro alcuna facoltà degli Stati di subordinarne l’efficacia all’emanazione di un provvedimento di diritto interno. Il divieto dell’articolo 12 è per sua natura perfettamente atto a produrre direttamente degli effetti sui rapporti giuridici intercorrenti fra gli Stati membri ed i loro amministratori. Per la sua attuazione, quindi, l’articolo 12 non richiede interventi legislativi degli Stati. Il fatto, poi, che questo stesso articolo designi gli Stati membri come soggetti dell’obbligo di non fare non significa affatto che gli amministratori non se ne possano avvalere. L’argomento che i tre Governi che han depositato osservazioni scritte traggono dagli articoli 169 e 170 del Trattato è del resto infondato. La circostanza che gli ora citati articoli consentano alla Commissione e agli Stati membri di convenire davanti alla Corte lo Stato che sia venuto meno ai suoi obblighi non implica infatti che ai singoli sia precluso di far valere gli obblighi stessi davanti al giudice nazionale, precisamente come quando il Trattato fornisce alla Commissione i mezzi per imporre agli amministratori l’osservanza dei loro obblighi, non esclude con ciò la possibilità che, nelle controversie fra singoli davanti ad un giudice nazionale, questi possano far valere la violazione di tali obblighi. Ove le garanzie contro la violazione dell’articolo 12 da parte degli Stati membri venissero limitate a quelle offerte dagli articoli 169 e 170, i diritti individuali degli amministratori rimarrebbero privi di tutela giurisdizionale diretta. Inoltre, il ricorso a detti articoli rischierebbe di essere inefficace qualora dovesse intervenire solo dopo l’esecuzione di un provvedimento interno adottato in

contrarietà rispetto a siffatta lettura dei governi tedesco, olandese e belga, che in giudizio sostennero che si fosse al di fuori della competenza della Corte di giustizia, investita di una questione di applicazione e non di interpretazione della norma CEE e che avrebbe pertanto dovuto astenersi dal pronunciarsi, dichiarando il quesito inammissibile; e nonostante la posizione dell'avvocato generale Roemer che, nelle sue conclusioni, aveva appoggiato la tesi dei tre Stati membri. La Corte – a maggioranza, e con il voto contrario di giudice relatore e Presidente⁸ – seguì invece la tesi della Commissione, che seppur forse parzialmente forzando la lettera dell'art. 177 Tratt. CEE, assicurò in concreto la tutela del singolo, soggetto di quell'«ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale» di cui la stessa sentenza della Corte attesta l'esistenza e definisce le peculiarità⁹. Oltre che come alternativa alla (e complemento della) procedura di infrazione, negli anni più recenti, il rinvio pregiudiziale si è sviluppato, come noto, anche come alternativa, o meglio sarebbe dire “supplenza” dei meccanismi di cui all'art. 7 Tratt. UE e del loro mancato funzionamento rispetto alle note vicende polacca e ungherese¹⁰. Ciò benché una pronuncia ex art. 267 Tratt. FUE ha certo ricadute meno stringenti e dirompenti di quante potrebbe averne l'op-

violazione delle norme del Trattato. *La vigilanza dei singoli, interessati alla salvaguardia dei loro diritti, costituisce d'altronde un efficace controllo che si aggiunge a quello che gli articoli 169 e 170 affidano alla diligenza della Commissione e degli Stati membri.* Dalle considerazioni che precedono emerge che, secondo lo spirito, la struttura ed il tenore del Trattato, l'articolo 12 ha valore precettivo ed attribuisce ai singoli dei diritti soggettivi che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare» (corsivi aggiunti).

⁸ Si tratta di uno dei pochissimi casi in cui è stato svelato il segreto della deliberazione (da sempre previsto dal regolamento di procedura della Corte, così come del Tribunale: v. oggi, rispettivamente, art. 32 e art. 21).

⁹ Nella sentenza in esame la Corte afferma – oltre a quanto riportato *supra*, alla nota 6 – che «la funzione attribuita alla Corte di Giustizia dall'articolo 177, funzione il cui scopo è di garantire l'uniforme interpretazione del Trattato da parte dei giudici nazionali, costituisce la riprova del fatto che gli Stati hanno riconosciuto al diritto comunitario un'autorità tale da poter esser fatto valere dai loro cittadini davanti a detti giudici. In considerazione di tutte queste circostanze si deve concludere che la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini. Pertanto il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi. Si deve ritenere che questi sussistano, non soltanto nei casi in cui il Trattato espressamente li menziona, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal Trattato ai singoli, agli Stati membri o alle Istituzioni comunitarie» (corsivi aggiunti).

¹⁰ Sulla situazione polacca v., per tutti, L. PECH, P. WACHOWIEC e D. MAZUR, *Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 13, 2021, 1 ss., oltre al report molto dettagliato consultabile al seguente indirizzo: <https://wvlnesady.org/files/2500-days-of-lawlessness-2000-days-report-update-EN-.pdf>. Sulle vicende ungheresi v., per tutti, Z. FLECK, N. CHRONOWSKI e P. BARD, *The Crisis of the Rule of Law, Democracy and Fundamental Rights in Hungary*, in *MTA Law Working Papers*, 2022/4, 1 ss.

zione nucleare¹¹ (più propriamente ridefinita “tigre di carta”¹²) ed infatti, non di rado, la violazione accertata dalla Corte di giustizia è rimasta persistente o, comunque, non è stata eliminata con la stessa solerzia che ci si potrebbe attendere laddove si ricorresse all’impiego fruttuoso dei meccanismi di cui all’art. 7 Tratt. UE¹³. Ad ogni modo, le pronunce della Corte di giustizia, specie nella misura in cui assicurano l’indipendenza delle giurisdizioni nazionali, preservano il buon funzionamento e l’integrità del meccanismo pregiudiziale¹⁴.

L’impiego crescente e costante del rinvio pregiudiziale interpretativo nella “declinazione sostanziale” di cui si è detto ha consentito alla Corte di giustizia di contribuire ampiamente e sistematicamente allo sviluppo del processo di integrazione europea e di assicurare la completezza e l’effettività dei meccanismi di tutela giurisdizionale che lo caratterizzano. Non a caso la Corte di giustizia è stata definita “*fabrique du droit européen*”¹⁵ e tutti i principi chiave del sistema si sono affermati grazie all’opera interpretativa e creativa della Corte, specie (appunto) nel suo dialogo con il “giudice comune del diritto comunitario”¹⁶:

¹¹ Per l’uso di tale espressione v. l’allora presidente della Commissione europea BARROSO, *State of the Union Address*, 12 settembre 2012, Speech/12/596.

¹² S. SYMON, *L’article 7 TUE: «Arme nucléaire» ou «tigre de papier»?*, in *Europe*, 2018, 1 ss.

¹³ Si pensi, per tutte, alla sentenza della Corte giust. UE 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e. a. (indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, conseguentemente alla quale non sono state apportate modifiche legislative dal governo di Varsavia, tanto che sono state avviate due procedure di infrazione (la causa C-791/19, *Commissione c. Polonia* e la causa C-204/21, *Commissione c. Polonia*), nell’ambito delle quali, su richiesta della Commissione, è stato ha disposta, ex art. 279 Tratt. FUE, l’immediata sospensione delle attività della Camera disciplinare della Corte suprema polacca perché priva delle garanzie di indipendenza e imparzialità (v. ordinanze della Corte giust. UE 8 aprile 2020, causa C-791/19 R; 14 luglio 2021, causa C-204/21 R; 27 ottobre 2021, causa C-204/21 R). Solo a seguito della concreta minaccia da parte della Commissione del blocco del *Recovery Fund* la Polonia ha modificato la legge sulla Camera disciplinare, istituendo una nuova Sezione di responsabilità professionale in relazione alla quale persistono tuttavia ancora seri dubbi circa il rispetto dello stato di diritto, al punto che le quattro maggiori associazioni di giudici europei hanno impugnato l’approvazione del Consiglio del PNRR polacco (per una ricostruzione della vicenda v. M. LANOTTE, *L’azione di annullamento proposta dalle associazioni giudiziarie contro la decisione del Consiglio di approvare il PNRR di Varsavia*, in *BlogDUE*, 26 ottobre 2022).

¹⁴ V., da ultimo, e benché con riguardo all’ordinamento rumeno, Corte giust. UE 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS (Effet des arrêts d’une cour constitutionnelle)*.

¹⁵ V. il volume di P. MBONGO e A. VAUCHEZ (sous la direction de), *Dans la fabrique du droit européen. Scènes, acteurs et publics de la Cour de justice des Communautés européennes*, Bruxelles, 2009.

¹⁶ L’espressione «juge de droit commun de l’ordre communautaire» è di P. PESCATORE, *Monisme, dualisme et “effet utile” dans la jurisprudence de la Cour de Justice de la Communauté européenne*, in N. COLNERIC, D.V. EDWARD, J.-P. PUISOCHET e D. COLOMER (sous la direction de), *Une communauté’ de droit – Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, Berlino, 2003, 329 ss., spec. 330 e 333. Anche TESAURO ha sempre impiegato l’espressione «giudice comune di diritto comunitario», pure – tra l’altro – nelle sue conclusioni nella causa C-348/89, *Mecanarte*, p. I-3296 della *Raccolta* (tra i contributi dottrinali fa riferimento al giudice nazionale come giudice «naturale» del diritto comunitario, ad esempio, in *Il dialogo tra giudice comunitario e giudice italiano come fattore insostituibile di crescita del sistema giuridico comunitario*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, 1363 ss., spec. 1366).

si pensi, per tutti, all'affermazione del principio dell'effetto diretto¹⁷, del primato¹⁸ e della responsabilità dello Stato per violazione del diritto allora ancora comunitario¹⁹; all'obbligo di interpretazione conforme²⁰; alle numerose pronunce con cui si assicura la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo in quanto principi generali del diritto comunitario²¹, evitandosi l'attivazione, da parte delle corti costituzionali nazionali, dei controlimiti (seppur con qualche sporadica – e direi “quasi” naturale – deriva), e pertanto di fatto impedendo lo sfaldamento del sistema sin dalle sue origini²²; ancora, si pensi al principio del mutuo riconoscimento²³ e della fiducia reciproca, oggi da adeguatamente bilanciare con la tutela dei diritti fondamentali²⁴.

E anche *l'istituto del rinvio pregiudiziale* è stato oggetto di “definizione” ad opera della Corte di giustizia, che nel tempo ne ha delineato *contorni e caratteristiche talora anche discostandosi dalla lettera del trattato*, che pur è rimasta invariata nonostante i ripetuti interventi di revisione. Il riferimento è, in particolare, alla giurisprudenza con cui si è attenuato l'obbligo di rinvio pregiudiziale interpretativo per i giudici di ultima istanza²⁵ e a quella che ha rafforzato – *i.e.* imposto a tutti i giudici e non solo a quelli avverso le cui decisioni non è esperibile un ricorso di diritto interno – il rinvio pregiudiziale di validità²⁶, vista la complementarità con il ricorso per annullamento e la competenza esclusiva del giudice dell'Unione ad accertare la legittimità degli atti dell'ordinamento sovranazionale²⁷, in uno con la

¹⁷ V., per tutte, la sopra menzionata sentenza *Van Gend en Loos*.

¹⁸ V. Corte giust. CEE 15 luglio 1964, causa C-6/64, *Costa c. Enel*.

¹⁹ V. Corte giust. CEE 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich e a.*; Corte giust. CE 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA*.

²⁰ V. Corte giust. CEE 10 aprile 1984, causa C-14/83, *Von Colson e Kamann*; Corte giust. CEE 13 novembre 1990, causa C-106/89, *Marleasing*.

²¹ A partire da Corte giust. CEE 12 novembre 1969, causa C-29/69, *Stauder*. Sulla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea in quanto principi generali prima e poi per il tramite della Carta dei diritti fondamentali sia consentito rinviare ad C. AMALFITANO, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Cheltenham, 2018.

²² Sui controlimiti che operano come fattore non di disintegrazione bensì di rafforzamento del processo di integrazione, per il tramite dell'opera creativa della Corte di giustizia, v. già C. AMALFITANO e M. CONDINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015, 176.

²³ V., per tutte, Corte giust. CEE 20 febbraio 1979, causa C-120/78, *Rewe-Zentral (Cassis de Dijon)*.

²⁴ V., per tutte, Corte giust. UE 15 ottobre 2019, causa C-128/18, *Dorobantu*.

²⁵ V. Corte giust. CEE 6 ottobre 1982, causa C-283/81, *Cilfit*, e le più recenti specificazioni di cui alla già richiamata *Consorzio Italian Management*.

²⁶ V. Corte giust. CEE 22 ottobre 1987, causa C-314/85, *Foto-Frost*.

²⁷ Ciò benché, lo si ricordi, il ricorso “naturale” per vagliare la legittimità degli atti dell'Unione sia l'azione di annullamento, anche laddove non sia impiegato il rinvio pregiudiziale di validità per aggirare il termine del 263, comma 6°, Tratt. FUE, come era stato sancito in *TWD Textilwerke Deggendorf* (Corte giust. CEE 9 marzo 1994, causa C-188/92): in quest'ultimo senso v. Corte giust. UE 25 luglio 2018, causa C-135/16, *Georgsmarienhütte*, dove il rinvio pregiudiziale era stato sollevato (appunto) prima che fossero scaduti i termini per proporre ricorso ex art. 263 Tratt. FUE. E, ancora, benché la complementarità tra i due meccanismi di tutela sia attenuata – sul piano oggettivo (ovvero quanto alla tipologia

giurisprudenza che ha riconosciuto alla Corte in sede di emanazione di sentenze pregiudiziali, tanto di validità, quanto interpretative (e seppur in questo caso con limiti stringenti) la capacità di limitarne gli effetti nel tempo²⁸. Ma si pensi, altresì, alla giurisprudenza che ha ammesso l'esperibilità di rinvii pregiudiziali di validità rispetto a misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche adottate in ambito PESC, benché l'art. 275 Tratt. FUE (almeno a prima lettura) sembri limitare il controllo della loro legittimità tramite il ricorso per annullamento²⁹. O, ancora, alla giurisprudenza che riconosce la competenza pregiudiziale della Corte di giustizia – in buona sostanza sempre a garanzia dell'uniformità interpretativa e applicativa del diritto dell'Unione – anche in relazione a norme nazionali che, per disciplinare fattispecie interne, facciano rinvio (che poi diviene rilevante e tale da legittimare una pronuncia del giudice del Kirchberg soltanto se «diretto e incondizionato») al diritto dell'Unione³⁰, relativamente a situazioni c.d. puramente interne³¹ e a disposizioni oggetto di accordi c.d. misti³².

Non può, infine, tacersi il fatto che *l'evoluzione dell'istituto in esame e il suo successo* trovano conferma, a livello sistematico, nel *nuovo regolamento di procedura della Corte di giustizia*, oggetto di ampia *refonte* nel 2012³³: ivi, infatti, la disciplina del rinvio pregiudiziale – in precedenza confinata in alcune disposizioni inserite nel titolo dedicato ai

di atti giustiziabili) – e forse tale differenza fosse evidente sulla base della stessa formulazione delle due previsioni rilevanti (art. 263 e art. 267 Tratt. FUE), in considerazione del fatto che recentemente la Corte di giustizia [Corte giust. UE 15 luglio 2021, causa C-911/19, *Fédération bancaire française (FBF)*] ha espressamente sancito che il rinvio di validità può avere ad oggetto anche *atti soft*, dichiaratamente non vincolanti, che non sono invece censurabili per il tramite di un ricorso per annullamento. Su tale ultima giurisprudenza v. J. ALBERTI, *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido? Le Guidelines di EBA dinanzi alla Corte di giustizia*, in *DUE*, 2022, 425 ss.

²⁸ V. rispettivamente Corte giust. CE 26 aprile 1994, causa C-228/92, *Roquette Frères SA*, e Corte giust. CEE 8 aprile 1976, causa C-43/75 *Defrenne*, benché, come noto, la limitazione degli effetti nel tempo sia prevista dal trattato solo all'art. (oggi) 264 Tratt. FUE con riguardo alle sentenze di annullamento.

²⁹ V. Corte giust. UE 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, punti 58-81, dove la soluzione accolta dalla Corte di giustizia è giustificata, *in primis*, dall'esigenza di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale in un sistema completo di rimedi come quello che caratterizza l'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

³⁰ V., per tutte, Corte giust. CEE 18 ottobre 1990, cause riunite C-297/88 e C-197/89, *Dzodzi*; poi seguita e in parte circoscritta da Corte giust. CE 28 marzo 1995, causa C-346/93, *Kleinwort Benson*; Corte giust. CE 17 luglio 1997, causa C-28/95 *Leur-Bloem*. Più di recente, per una riflessione e possibile sviluppo della giurisprudenza *Dzodzi* si segnalano le conclusioni dell'avvocato generale Bobek del 3 settembre 2020, causa C-620/19, *J & S Service*.

³¹ V., per tutte, Corte giust. UE 15 novembre 2016, causa C-268/15, *Ullens de Schooten*. Sul tema v., per tutti, A. ARENA, *Le «situazioni puramente interne» nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2019; D.P. DOMENICUCCI, *Il rinvio pregiudiziale e i confini mobili delle «situazioni puramente interne»*, in F. FERRARO e C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, 77 ss.

³² V., per tutte, Corte giust. CE 14 dicembre 2000, cause riunite, C-300/98 e C-392/98., *Dior e a.*

³³ Su tale *refonte* v., per tutti, M.A. GAUDISSERT, *La refonte du règlement de procédure de la Cour de Justice*, in *CDE*, 2012, 603 ss.; P. IANNUCELLI, *La réforme des règles de procédure de la Cour de Justice*, in *DUE*, 2013, 107 ss.

procedimenti speciali – assume centralità e viene collocata nel titolo III del regolamento, subito dopo il titolo dedicato alle norme comuni ai procedimenti (che nascono da rinvii pregiudiziali e ricorsi diretti) e *prima* di quello dedicato alle norme sui procedimenti che scaturiscono dai ricorsi diretti. Un cambiamento di impostazione che attesta, appunto, l'avvenuto capovolgimento della rilevanza degli strumenti di tutela giurisdizionale dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

2. *Le modifiche apportate all'architettura giurisdizionale dell'Unione dal trattato di Nizza e la loro parziale attuazione (e "ritrattazione") tra il 2004 e il 2019*

Analizzate, seppur sinteticamente, le peculiarità essenziali e attuali dell'istituto del rinvio pregiudiziale e visto, dunque, "*chi siamo*", occorre concentrarsi sul *futuro* dell'istituto, ovvero sul "*dove andiamo*".

Per rispondere a questo interrogativo ed esaminare i possibili futuri sviluppi del meccanismo pregiudiziale, è però opportuno fare (ancora) un (piccolo) passo indietro, partendo dalle *modifiche apportate all'architettura giurisdizionale dell'Unione dal trattato di Nizza* nel 2001³⁴. Come noto, tale trattato ha previsto, tra l'altro, (i) la possibile creazione di tribunali specializzati (allora camere giurisdizionali), di cui oggi si trova ancora traccia nell'art. 19 Tratt. UE e nell'art. 257 Tratt. FUE, che affiancassero il Tribunale per decidere di alcune specifiche controversie e soprattutto, per quel che ci riguarda, (ii) il possibile trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale, «in materie specifiche determinate dallo Statuto» (oggi art. 256, par. 3, Tratt. FUE).

Come altrettanto noto, nel novembre 2004 si è proceduto all'istituzione del Tribunale della funzione pubblica (TFP)³⁵, competente per controversie in materia di personale (art. 270 Tratt. FUE), le cui decisioni sono impugnabili in Tribunale (le cui pronunce sono, a loro volta, eccezionalmente suscettibili di riesame «ove sussistano gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione siano compromesse»: v. art. 256, par. 2, Tratt. FUE).

³⁴ Si tratta, come noto, del trattato che più di ogni altro è intervenuto sull'architettura giurisdizionale dell'Unione. Sul tema v., per tutti, i contributi raccolti in M. DONY e E. BRIBOSIA (ed.), *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, 2002, e in B. NASCIMBENE (a cura di), *Il processo comunitario dopo Nizza*, Milano, 2003.

³⁵ Sulla creazione del TFP v., per tutti, R. SCHIANO, *Le «camere giurisdizionali» presso la Corte di Lussemburgo: alcune riflessioni alla luce dell'istituzione del Tribunale della funzione pubblica*, in *DUE*, 2005, 719 ss.; S. BONI, *La procédure devant le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: principales innovations introduites par son règlement de procédure*, in *CDE*, 2007, 733 ss. Sul funzionamento dell'istanza giudiziaria v., in particolare, il numero speciale della *Revue universelle de droits de l'homme* del 2011, che raccoglie gli *Actes du Colloque organisé à l'occasion du 5e anniversaire du TFP, Luxembourg, le 1er octobre 2010*.

Nel 2011 si iniziò a discutere della possibile creazione di nuovi tribunali specializzati, per ridurre il carico di lavoro del Tribunale e assicurare la durata ragionevole dei processi (anche in vista dell'adesione dell'Unione alla CEDU, che all'epoca appariva relativamente imminente). Tuttavia, prese rapidamente il sopravvento una diversa soluzione (che si riteneva meglio soddisfacesse *esigenze di efficacia, urgenza, flessibilità e coerenza*), quella dell'*aumento del numero dei giudici del Tribunale* (prima nel numero di dodici unità, poi di sole nove): si tratta di soluzione certo diversa da (e forse in qualche misura in controtendenza rispetto a) quella "maestra" prevista dai trattati, ma ad ogni modo da essi "consentita", prevendendo in effetti l'art. 19, par. 2, Tratt. UE che il Tribunale sia composto da «almeno un giudice per Stato membro».

Dopo anni di discussioni e impossibilità di trovare un accordo tra gli Stati membri su come selezionare questa coorte aggiuntiva di giudici³⁶, si optò nel dicembre 2015 per un secco *raddoppio del numero dei giudici*, da realizzarsi in tre fasi e in quattro anni³⁷ (con ingresso di dodici nuove unità nel dicembre 2015; sette nel settembre 2016, con assorbimento del TFP; e la *tranche* rimanente – che avrebbe dovuto essere composta da nove giudici, ma vista la *Brexit* sono stati solo otto – nel settembre 2019, benché il Tribunale a ranghi completi, ovvero a cinquantaquattro giudici, sia in funzione solo da luglio 2022).

Questa *scelta* ha reso tutto sommato *prevedibile quella di non trasferire la competenza pregiudiziale in materie specifiche al Tribunale*; e tale scelta venne confermata nella relazione della Corte di giustizia del dicembre 2017, elaborata sulla scorta di quanto previsto dall'art. 3, par. 2, del regolamento 2015/2422 che ha disposto il raddoppio del numero dei giudici del Tribunale³⁸. L'idea del costituente era quella di devolvere la competenza pregiudiziale al Tribunale negli stessi settori in cui fossero stati creati tribunali specializzati. Infatti, trasferire la sola competenza pregiudiziale a fronte della mancata creazione di tribunali specializzati potrebbe implicare – come rilevato in dottrina – che il Tribunale avrebbe siffatta competenza rispetto a materie in cui sarebbe investito di ricorsi diretti in primo grado, con successiva possibile impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia e rischio, dunque, di decisioni confliggenti. Superabili, certo, con il ricorso all'istituto del riesame (o il rinvio del giudizio dal Tribunale alla Corte *ex* art. 256, par. 3, Tratt. FUE) o mediante sospensione

³⁶ Sul tema e, più in generale, sulla mancata creazione di nuovi tribunali specializzati in uno con la riforma che ha condotto al raddoppio del numero dei giudici del Tribunale, sia consentito rinviare ad C. AMALFITANO, *La recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: molti dubbi e alcuni possibili emendamenti*, in *Federalismi.it*, numero speciale n. 3/2018, 3 settembre 2018, p. 1 ss., spec. 4 ss.

³⁷ V. il regolamento (UE, Euratom) del Parlamento europeo e del Consiglio 2015/2422 del 16 dicembre 2015, *G.U.U.E.*, L 341 del 24 dicembre 2015.

³⁸ V. nota precedente. La relazione della Corte di giustizia del dicembre 2017 è consultabile al seguente indirizzo: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-01/it_2018-01-12_08-43-52_377.pdf.

del procedimento (pregiudiziale) dinanzi al Tribunale in attesa della decisione (in sede di impugnazione) della Corte (*ex art. 54 Statuto, debitamente integrato*³⁹); ma con soluzioni entrambe non efficienti nell'ottica di garantire una tutela giurisdizionale effettiva e tempestiva⁴⁰.

Per meglio comprendere quanto si dirà, occorre tenere a mente che, benché – come la stessa Corte di giustizia nella sua relazione ripetutamente sottolinea – si tratti di *scelta non definitiva e dettata dalle specificità del momento*, in particolare quanto ai numeri e alle complessità delle cause, la ragione principale che ha portato la Corte, nel 2017, ad escludere l'opportunità del trasferimento della competenza pregiudiziale non è quella testé richiamata (neppure si esamina, nella relazione, la interrelazione tra attività dei tribunali specializzati e materie rispetto a cui eventualmente trasferire la competenza pregiudiziale al Tribunale), bensì la *difficoltà di individuare con sufficiente precisione materie da devolvere alla competenza pregiudiziale del Tribunale*⁴¹.

Si potrebbe pensare – e la stessa Corte di giustizia si cimenta al riguardo – a materie tecniche (la relazione menziona: dogane, tariffe, sicurezza sociale e fiscalità indiretta; e si potrebbero aggiungere materie di cui il Tribunale si occupa in maniera preponderante, quali il contenzioso in materia di proprietà intellettuale) e far concentrare l'organo apicale

³⁹ Sul punto v. *infra*, § 5.

⁴⁰ Nel senso che il criterio dell'efficienza sarebbe quello di allocare la competenza pregiudiziale al Tribunale nelle materie in cui vi è stata creazione di tribunali specializzati ed esso, dunque, giudicherebbe in sede di *pourvoi* v., per tutti, J. AZIZI, *Opportunities and Limits for the Transfer of Preliminary Reference Proceedings to the Court of First Instance*, in I. PERNICE, J. KOKOTT e C. SAUNDERS (eds.), *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, Baden Baden, 2006, 241 ss., spec. 252; K. LENAERTS, *The Unity of European Law and the Overload of the ECJ – The System of Preliminary Rulings Revisited*, *ibidem*, 211 ss., spec. 234 s., nonché ID., *The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union*, in CMLR, 2007, 1265 ss., spec. 1657. Per un trasferimento “coordinato” di competenze, ovvero per il passaggio della competenza pregiudiziale al Tribunale nelle materie in cui diverrebbe competente in sede di impugnazione a seguito della creazione di tribunali specializzati (ad esempio, in materia di funzione pubblica, proprietà intellettuale, brevetti e concorrenza) v. anche FORWOOD, *The Judicial Architecture of the European Union. The Challenges of Change*, in M. HOSKINS e W. ROBINSON (eds.), *A True European. Essays for Judge David Edward*, Oxford, 2003, 81 ss., spec. 86 s. Sempre per un parallelismo tra materie trasferite alla competenza delle (allora) camere giurisdizionali e a quella pregiudiziale del Tribunale (quali: proprietà intellettuale, tariffa doganale comune, diritto internazionale privato, meno opportuna invece la concorrenza, perché troppo legata – come già rilevato da K. LENAERTS, *La réorganisation de l'architecture juridictionnelle de l'Union européenne: quelle angle d'approche adopter?*, in M. DONY e E. BRIBOSIA (ed.), *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, cit., 49 ss., spec. 63 – alle libertà economiche fondamentali, ovvero a materie rispetto alle quali è preferibile mantenere la competenza della Corte) v. R. MASTROIANNI, *Il Trattato di Nizza ed il riparto di competenze tra le istituzioni giudiziarie comunitarie*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Il processo comunitario dopo Nizza*, cit., 21 ss., spec. 35.

⁴¹ Le altre ragioni richiamate dalla Corte di giustizia per negare l'opportunità di un trasferimento sono (i) le differenze organizzative tra Corte e Tribunale, che è giudice dei ricorsi diretti; (ii) la riorganizzazione in corso al Tribunale, a fronte del raddoppio del numero dei giudici, che rende senz'altro preferibile attendere che la riforma del 2015 sia completata e se ne possano analizzare “i frutti”.

su materie essenziali (cittadinanza, mercato interno, spazio di libertà, sicurezza e giustizia, integrazione economica e monetaria). La Corte di giustizia, tuttavia, evidenzia come spesso il confine non sia tracciabile nettamente e come, anche dietro a questioni apparentemente tecniche e circoscritte, si possono nascondere questioni trasversali e di principio. Non va certo dimenticato che, per ovviare a situazioni di tal fatta, si potrebbe ricorrere all'istituto del rinvio del Tribunale alla Corte o, al limite, a quello del riesame (da parte della Corte delle decisioni del Tribunale) *ex art. 256, par. 3, Tratt. FUE*, per assicurare unità e coerenza del diritto dell'Unione. La Corte, tuttavia, ritiene che spesso solo in una fase tardiva il Tribunale potrebbe rendersi conto della rilevanza costituzionale della questione ad esso sottoposta e/o del fatto che essa potrebbe pregiudicare l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione e il rinvio, a quel punto, implicherebbe un significativo *allungamento della procedura*, a fronte del quale i giudici nazionali potrebbero desistere dall'effettuare un rinvio pregiudiziale, così frustrando l'effetto utile del meccanismo di tutela che è il cuore, la "chiave di volta", come visto, dell'architettura giurisdizionale dell'Unione. Ed anche questa ragione ultima (correlata a quella della difficoltà di tracciare una linea di confine netta delle materie trasferibili) ha certamente deposto a favore del non trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale.

Tuttavia, il raddoppio del numero dei giudici del Tribunale, nel segnare il tramonto del disegno di una organizzazione giudiziaria "una e trina" contraddistinta da una marcata e visibile specializzazione *ratione materiae* in primo grado⁴², ha avviato il sistema verso un "gigantismo" del Tribunale che inevitabilmente avrebbe comportato ulteriori riflessioni sul riparto di competenze⁴³.

Un primo tentativo di ridefinire l'assetto di competenze delineato a Nizza è datato marzo 2018: la proposta di modifica dello Statuto della Corte di giustizia allora presentata dall'istituzione giudiziaria prospettava, infatti, tra l'altro, il trasferimento al Tribunale della competenza su alcune procedure di infrazione, trasferimento che avrebbe potuto avvenire a trattati invariati, giusta la previsione di cui all'art. 256, par. 1, Tratt. FUE, ult. frase, secondo cui «[l]o statuto può prevedere che il Tribunale sia competente per altre categorie di ricorsi»⁴⁴.

⁴² Eventualmente su modello del TFP: in tema v. W. HAKENBERG, *The Civil Service Tribunal of the European Union: a Model to Follow as a Specialised Court?*, in E. GUINCHARD e M-P. GRANGER (eds), *The New EU Judiciary. An Analysis of Current Judicial Reforms*, Alphen aan den Rijn, 2018, 161 ss.

⁴³ In questo senso v. già C. AMALFITANO e M. CONDINANZI, *Dalle modifiche istituzionali del 2012 al raddoppio del numero dei giudici del Tribunale dell'Unione: luci e ombre di una riforma (in)compiuta*, in C. AMALFITANO e M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Milano, 2022, 1 ss., spec. 4.

⁴⁴ In tema v. R. ADAM, *Una recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *DUE*, 2018, 445 ss. e altresì C. AMALFITANO, *La recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: molti dubbi e alcuni possibili emendamenti*, cit.

La soluzione ipotizzata dalla Corte di giustizia si basava in larga misura su una ripartizione di competenza legata all'oggetto della violazione e, dunque, all'ambito materiale di diritto dell'Unione in cui si fosse riscontrato l'inadempimento⁴⁵ e – come forse era immaginabile – ha sollevato le stesse perplessità sopra richiamate legate al trasferimento al Tribunale della competenza pregiudiziale, conducendo la Corte ad abbandonare l'idea di siffatto trasferimento dopo il parere negativo della Commissione del luglio 2018⁴⁶. La modifica dello Statuto che ha visto la luce nel successivo aprile 2019 si è concretizzata, invece, con riguardo all'altro profilo oggetto di proposta nel marzo 2018, ovvero con l'introduzione di un meccanismo di “filtro” delle impugnazioni (*i.e.*, la «ammissione preventiva delle impugnazioni») delle decisioni del Tribunale (v. art. 58-*bis* Statuto), in vigore dal maggio 2019⁴⁷.

3. *La relazione del dicembre 2020 della Corte di giustizia dell'Unione europea a fronte del raddoppio del numero dei giudici del Tribunale e il riavvio della discussione sul possibile trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale*

Il citato regolamento 2015/2422 sul raddoppio del numero dei giudici del Tribunale prevede altresì, all'art. 3, par. 1, che la Corte di giustizia presentasse anche – entro dicembre 2020 – una *relazione sul funzionamento del Tribunale a ranghi raddoppiati*. Essa avrebbe dovuto soffermarsi, in particolare, «sull'efficienza del Tribunale, la necessità e l'efficacia dell'aumento del numero dei giudici a [54], l'utilizzo e l'efficienza delle risorse e l'istituzione di ulteriori sezioni specializzate e/o altre modifiche strutturali»; se del caso, alla luce dei

⁴⁵ In particolare, la proposta mirava a conferire al Tribunale la competenza «a conoscere, in primo grado, dei ricorsi fondati sugli articoli 108, paragrafo 2, secondo comma, 258 o 259 del [Tratt. FUE], salvo che si tratti, per quanto concerne i ricorsi fondati su una di queste due ultime disposizioni, dei ricorsi diretti a far accertare l'inadempimento di uno Stato membro agli obblighi ad esso incombenti in forza del [Tratt. UE], del titolo V della terza parte del [Tratt. FUE] o di un atto adottato sul fondamento di tale titolo». Si prevedeva poi che quando «la causa richiede una decisione di principio o quando circostanze eccezionali lo giustificano, il Tribunale, d'ufficio o su domanda di parte, può rinviare la causa dinanzi alla Corte di giustizia affinché sia decisa da quest'ultima».

⁴⁶ Sull'abbandono dell'idea di trasferire al Tribunale parte della competenza nelle procedure di infrazione sia consentito rinviare ad C. AMALFITANO, *Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *DUE*, 2019, 29, spec. 41 ss.

⁴⁷ Sul tale meccanismo di “filtro” delle impugnazioni (oggetto di revisione anche da parte della proposta di modifica dello Statuto del dicembre 2022, su cui v. *infra*, § 4) v. P. IANNUCELLI, *L'ammissione preventiva delle impugnazioni contro le decisioni del Tribunale dell'Unione europea ex art. 58-bis dello Statuto: una prima valutazione e le eventuali applicazioni future*, in C. AMALFITANO e M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, cit., 117 ss. Già sulla proposta di introduzione di tale meccanismo v. J. ALBERTI, *The draft amendments to CJEU's Statute and the future challenges of administrative adjudication in the EU*, in *Federalismi.it*, 6 febbraio 2019.

risultati raggiunti mediante tutte le modifiche intervenute, la Corte avrebbe anche potuto presentare nuove richieste legislative volte a modificare di conseguenza il suo Statuto.

Tale relazione⁴⁸ considera *prematura una modifica dello Statuto* e non all'ordine del giorno una diversa ripartizione di competenze tra le due istanze giudiziarie. La parte V – «Sintesi e conclusioni operative» – chiude, infatti, la relazione affermando che: «[u]na ridefinizione della ripartizione delle competenze giurisdizionali tra la Corte di giustizia e il Tribunale non si impone attualmente. Tenuto conto dell'analisi che precede e dei risultati particolarmente positivi registrati dalla Corte di giustizia nel 2020, i quali si manifestano attraverso una significativa riduzione del volume di cause pendenti, appare al contempo possibile e opportuno attendere che l'aumento del numero di giudici del Tribunale espliciti tutti i suoi effetti – in particolare alla luce dell'evoluzione della sua organizzazione e dei suoi metodi di lavoro, sopra considerati – prima di formulare, se del caso, una richiesta legislativa diretta a modificare lo Statuto sul fondamento dell'art. 281, comma 2°, Tratt. FUE, come previsto dall'art. 3, par. 1, comma 3°, del regolamento 2015/2422». Ed anzi «l'accresciuto ricorso, da parte del Tribunale, ai collegi ampliati a cinque giudici e l'esperienza concernente l'applicazione, da parte della Corte di giustizia, del meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni potranno servire da base per una riflessione su un'eventuale estensione di tale meccanismo ad altri settori del contenzioso»⁴⁹, su cui dunque la Corte di giustizia sembra immaginare (al più) di concentrarsi nel prossimo futuro.

La scelta è comprensibile non soltanto in considerazione del fatto che il funzionamento del Tribunale “raddoppiato” non può considerarsi ancora completato (come visto, il cinquantaquattresimo giudice è entrato in servizio solo a luglio 2022), ma anche dei problemi e dei rallentamenti sul funzionamento del Tribunale (e così della Corte) provocati dalla crisi sanitaria da Covid-19, che non consentono una valutazione obiettiva delle esigenze reali di eventuale diversa distribuzione delle competenze.

Tuttavia, già a inizio 2022 si è ricominciato a parlare di una nuova distribuzione del carico di lavoro tra le due istanze giudiziarie e quindi, in particolare, del trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale in specifiche materie determinate dallo Statuto. Tale disegno non è più accompagnato, naturalmente, da quello di creazione di nuovi tribunali specializzati, dal momento che il Tribunale a ranghi raddoppiati ben può soddisfare il carico di lavoro che si ipotizza di attribuirgli. Ed anzi – a voler essere sospettosi (!) o anche solo rea-

⁴⁸ Consultabile al seguente indirizzo: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-12/tradoc-it-div-i-0000-2020-202009736-05_02.pdf. Per un'ampia disamina della relazione v. D.P. DOMENICUCCI, *La relazione prevista dall'art. 3, par. 1, del regolamento 2015/2422 tra indagini retrospettive di bilancio dell'attività del Tribunale e analisi prospettiche di rilancio del suo ruolo nel contesto della nuova architettura giudiziaria dell'Unione europea*, in C. AMALFITANO e M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, cit., 39 ss.

⁴⁹ Corsivi aggiunti.

listi – ci si potrebbe chiedere se la soluzione del trasferimento sia dettata (anche) dalla necessità di impegnare adeguatamente gli ormai cinquantaquattro giudici del Tribunale, e quindi di giustificare anche finanziariamente l'avvenuto raddoppio (rendendo effettiva la riforma dell'architettura giurisdizionale che la Corte di giustizia fa discendere da tale raddoppio)⁵⁰.

La *giustificazione del trasferimento* della competenza pregiudiziale al Tribunale – in uno con l'estensione del meccanismo di filtro delle impugnazioni – si individua oggi nell'*aumento costante del carico di lavoro della Corte* e nella necessità di assicurare che quest'ultima possa continuare a perseguire il compito attribuitole dagli autori del trattato, ovvero garantire, entro termini ragionevoli, il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati (art. 19, par. 1, Tratt. UE)⁵¹.

Così, nella *domanda del dicembre 2022* di modifica dello Statuto, presentata ex art. 281, comma 2°, Tratt. FUE, la Corte di giustizia evidenzia come la situazione del *numero* e la *complessità e delicatezza delle cause* proposte siano variati rispetto al dicembre 2017 e come tali fattori le impediscano di trattare le domande con la stessa celerità che in passato, con il conseguente progressivo *allungamento della durata dei procedimenti*⁵².

⁵⁰ Nel senso che «[s]embra ormai evidente che, affinché il raddoppio dei giudici del Tribunale possa risultare finanziariamente giustificato e la riforma dell'architettura giudiziaria possa assumere una fisionomia compiuta, occorre che la Corte riveda radicalmente l'approccio seguito nelle due relazioni previste dall'art. 3 del regolamento 2015/2422, dando finalmente seguito a quanto affermato ben sette anni fa, nel presentare all'opinione pubblica la proposta di riforma, ossia trasferire al Tribunale, ormai a pieni ranghi, talune sue competenze» v. D.P. DOMENICUCCI, *La relazione prevista dall'art. 3, par. 1, del regolamento 2015/2422*, cit., 76. Senza dubbio la soluzione di aumento di nove o dodici unità (prospettata, come visto, nel 2011) avrebbe forse potuto essere reversibile, diversamente da quella infine prescelta del raddoppio, con cui inevitabilmente occorre oggi confrontarsi. Sempre nell'ottica di impiegare adeguatamente i giudici del Tribunale, si potrebbe "leggere" anche l'idea (che anche pare attualmente in discussione in Corte) di dar vita a un meccanismo di impugnazione dinanzi allo stesso Tribunale (con creazione di sezioni *ad hoc*), la cui realizzazione richiederebbe però una revisione dei trattati ex art. 48 Tratt. UE, dal momento che l'art. 256, par. 1, comma 2°, Tratt. FUE, stabilisce che «[l]e decisioni emesse dal Tribunale ai sensi del presente paragrafo possono essere oggetto di *impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia* per i soli motivi di diritto e *alle condizioni ed entro i limiti* previsti dallo statuto» (corsivi aggiunti).

⁵¹ V. la domanda di modifica dello 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.

⁵² V. relazione allegata alla domanda di modifica dello Statuto, cit., [p. 3](#). Secondo i dati reperibili nella relazione annuale 2021 (consultabile su sito istituzionale curia.europa.eu) la percentuale di pregiudiziali sul numero totale di cause promosse era del 61% nel 2015; e del 66% nel 2019. Nel 2020 la percentuale è stata del 75,65, nel 2021 del 67,66. Come riportato nella nota 6 della menzionata domanda della Corte, che illustra le ragioni della proposta di regolamento che modifica lo Statuto della Corte (i dati sono riprodotti in dettaglio nell'allegato I a tale documento), «la durata media di trattamento delle cause pregiudiziali è passata da 15 mesi nel 2016 a 15,5 mesi nel 2019 e a 16,7 mesi nel 2021. Alla data del 30 settembre 2022, il numero di domande di pronuncia pregiudiziale presentate dall'inizio dell'anno ammontava a 420 mentre la durata media di trattamento delle cause pregiudiziali era pari a 17,3 mesi» (corsivi aggiunti).

Del resto, come visto, nella stessa relazione del dicembre 2017 si diceva che la soluzione del non trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale non era definitiva, e che se, in futuro, numero, complessità e durata delle questioni avessero dovuto evidenziare l'opportunità di un siffatto trasferimento, la Corte di giustizia avrebbe rivalutato la questione. Tale rivalutazione è stata operata e il Tribunale a cinquantaquattro giudici – il cui funzionamento è stato oggetto di ampie riforme quanto all'organizzazione interna e ai metodi di lavoro (si pensi, in particolare ad una specializzazione parziale delle sezioni, alla gestione delle cause più proattiva e ad un accresciuto rinvio delle cause importanti o complesse dinanzi a collegi ampliati di cinque giudici) – si trova, secondo la Corte, in condizioni idonee a conoscere non soltanto di un numero di cause più elevato⁵³, ma altresì di cause che non rientrano ad oggi nelle competenze ad esso attribuite⁵⁴. A ben vedere, sarebbe stato più lineare, coerente e intellettualmente onesto *giustificare* la riforma *anche* alla luce della volontà, risalente al costituente di Nizza, di rafforzare l'efficacia del sistema giurisdizionale dell'Unione *mediante il trasferimento* della competenza pregiudiziale al Tribunale oggi realizzabile *a fronte del raddoppio dei suoi componenti e della sua accresciuta capacità di far fronte a nuovo contenzioso*. Tale raddoppio e capacità sono effettivamente richiamati nel considerando n. 3 della proposta di regolamento, ma come circostanze idonee a consentire il trasferimento di competenza pregiudiziale e non invece, espressamente e più propriamente, come ragioni giustificative dello stesso.

Il tema principale su cui si è concentrata la discussione che ha portato alla formulazione della domanda di modifica dello Statuto, che sarà oggetto di esame nel prossimo §, concerne le materie rispetto alle quali trasferire la competenza pregiudiziale al Tribunale, anche alla luce delle riflessioni contenute nella relazione della Corte del dicembre 2017.

⁵³ L. PRETE, *La riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea e la ripartizione di competenze tra Corte e Tribunale: nihil sub sole novum?*, in C. AMALFITANO e M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, 183 ss., spec. 191 s., evidenzia che la Corte (composta di ventisette giudici e undici avvocati generali) si trova attualmente a trattare, su base annuale, all'incirca lo stesso numero di cause del Tribunale che opera con il doppio dei giudici. Ciò significa che ogni giudice della Corte ha, nel suo portafoglio, sia come relatore sia come giudice *a latere*, un numero di cause sensibilmente superiore a quello dei suoi colleghi del Tribunale. L'A. sottolinea in proposito che «è pur vero che non tutte le cause sono comparabili. Ad esempio, alcune cause in primo grado in materia di antitrust o aiuti di Stato possono essere molto "voluminose" e richiedere tempi di istruzione ben più lunghi di quelli richiesti da alcune pregiudiziali, come *inter alia* quelle in materia di nomenclatura tariffaria o di IVA. Allo stesso tempo, però, una parte non irrilevante del contenzioso del Tribunale consiste in cause in materia di proprietà intellettuale, e segnatamente di ricorsi contro le decisioni dell'EUIPO. Tali cause sono spesso abbastanza standardizzate e non sempre particolarmente impegnative».

⁵⁴ V. la relazione allegata alla domanda di modifica dello Statuto, cit., p. 3. Il Tribunale (o quanto meno il suo Presidente) si dice pronto a "ricevere" ulteriori gruppi di cause, al fine di alleggerire il carico della Corte di giustizia: M. VAN DER WOUDE, *The Place of the General Court in the Institutional Framework of the Union*, XXIX Congresso FIDE, 4 novembre 2021, consultabile su <https://eulawlive.com>.

In passato, oltre alle materie individuate in tale relazione, la dottrina aveva suggerito il trasferimento di competenza in particolare in materia di concorrenza, proprietà intellettuale, diritto internazionale privato, cooperazione giudiziaria penale e di polizia (da taluni invece esclusa, come per le materie dell'immigrazione e dell'asilo, trattandosi di competenze relativamente nuove dell'Unione); diversi autori sostenevano anche che il trasferimento dovesse concernere esclusivamente questioni di natura tecnica, mentre quelle trasversali e "costituzionali" avrebbero dovuto restare appannaggio della Corte di giustizia⁵⁵.

Non risulta invece essere stata oggetto di discussione un'altra soluzione che era stata prospettata dalla dottrina, ovvero quella di un trasferimento di competenza non *ratione materiae*, bensì *personae*, sulla base del giudice che formula il rinvio pregiudiziale, restando

⁵⁵ Per le difficoltà di demarcare una linea netta di confine tra questioni tecniche e di principio v. *supra*, § 2. In dottrina, già prima della riforma di Nizza, C. TURNER e R. MUÑOZ, *Revising the Judicial Architecture of the European Union*, in *YEL*, 1999-2000, 1 ss., spec. 61, individuano come materie trasferibili alla competenza del Tribunale quelle della concorrenza, della tariffa doganale comune, delle convenzioni di Bruxelles del 1968 e di Roma del 1980 e delle questioni di validità degli atti comunitari. Dopo la riforma di Nizza, a favore del trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale (con aumento del numero dei giudici), ad esempio, nei settori di proprietà intellettuale e di diritto internazionale privato, o comunque là dove non vi siano implicazioni costituzionali, con previsione di un meccanismo a garanzia della flessibilità e, dunque, con possibilità comunque che il Tribunale trasferisca alla Corte la questione di tale rilevanza che si ponesse in concreto v. P. DYRBERG, *What should the Court of Justice be doing?*, in *ELR*, 2001, 291 ss., spec. 297 ss.; E. AZIZI, *Opportunities and Limits*, cit., 242 e 252, prospetta il trasferimento di competenza in materie specifiche là dove non si pongono questioni costituzionali, trasversali, correlate alle libertà fondamentali, mantenendo la competenza della Corte anche rispetto a questioni specifiche ma connesse a principi generali che possono comportare rischi per l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione. Potrebbero dunque essere trasferite al Tribunale materie tecniche, quali la tariffa doganale e marchi. Per un trasferimento nelle materie che più di altre sollevano questioni di natura tecnica (come, ad esempio, «company law, VAT and social security»), evitandolo, in quanto inappropriato, in materie di recente sviluppo del diritto UE come asilo e immigrazione, cfr. N. FORWOOD, *The Judicial Architecture of the European Union*, cit., 86. Così, per il trasferimento, ad esempio, nella materia del diritto internazionale privato, che presenta «so little connection to Community law in general», O. DUE, *Looking Backwards and Forwards*, in *La Cour de justice des Communautés européennes 1952-2002, Bilan et perspectives*, Bruxelles, 2004, 25 ss., spec. 34; nel settore della cooperazione giudiziaria civile e della cooperazione giudiziaria penale e di polizia, v. P.J.G. KAPTEYN, *Reflections on the Future of the Judicial System of the European Union after Nice*, in *YEL*, 2001, 173 ss., spec. 181. Per un trasferimento della competenza nelle materie tecniche, con eventualmente un approccio iniziale sperimentale, ma nel senso che «it would hardly make sense to convey to the Court itself preselection of transferable cases on a case-by-case basis», v. A. MEIJ, *Guest Editorial: Architects or Judges? Some Comments in Relation to the Current Debate*, in *CMLR*, 2000, 1039 ss., spec. 1042 s. Nel senso che il trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale deve essere valutato assai attentamente, essendo difficile individuare settori in cui non si abbiano implicazioni costituzionali, v. C. BAUDENBACHER, *Concentration of Preliminary References at the ECJ or Transfer to High Court/CFI: Some Remarks on Competition Law*, in I. PERNICE, J. KOKOTT e C. SAUNDERS (eds.), *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, cit., 267 ss., spec. 271. Ancora, nel senso che «at the end of a step-by-step process, all preliminary references should go to the CFI» v. S. PRECHAL, *Administration of Justice in the EU – Who Should Do What?*, in *La Cour de justice des Communautés européennes 1952-2002, Bilan et perspectives*, cit., 63 ss., spec. 78.

la Corte competente a decidere solo dei quesiti sollevati dalle giurisdizioni di ultima istanza⁵⁶. Anche questa soluzione, al pari di quella “materiale”, porrebbe comunque problemi di connessione e coordinamento laddove questioni analoghe, identiche o comunque correlate siano prospettate davanti alle due istanze giudiziarie dell’Unione, con necessità di una soluzione unitaria nell’interesse della certezza del diritto che implicherebbe, dunque, l’individuazione di meccanismi che (sulla scia di quelli di cui all’art. 54 Statuto) assicurino una decisione unica, in questo caso (sempre e comunque, anche per ragioni di efficienza ed economia processuale) dell’organo apicale⁵⁷.

4. *La domanda, del dicembre 2022, di modifica dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea finalizzata a realizzare (anche) siffatto trasferimento*

Alla luce delle ragioni e dei dati di cui sopra, nell’interesse della buona amministrazione della giustizia – richiamato espressamente nel considerando n. 2 della proposta di regolamento che modifica lo Statuto, presentata dalla Corte di giustizia a dicembre 2022 – occorre dunque avvalersi, secondo l’istituzione giudiziaria, della facoltà di cui all’art. 256, par. 3, Tratt. FUE, individuando una serie di materie rispetto alle quali devolvere la competenza pregiudiziale al Tribunale⁵⁸. Come noto, l’art. 281, comma 2°, Tratt. FUE prevede che modifiche alle disposizioni dello Statuto della Corte di giustizia (diverse da quelle inserite nel titolo I e dall’art. 64, che possono essere oggetto di revisione solo per il tramite della procedura di cui all’art. 48 Tratt. UE) possono essere apportate da Parlamento europeo e Consiglio che deliberano, mediante procedura legislativa ordinaria, su richiesta della Corte di giustizia e previa consultazione della Commissione o su proposta della Commissione

⁵⁶ Parla a tal proposito di «*hybrid requests*», ad esempio, L. HEFFERNAN, *The Community Courts post-Nice: a European Certiorari Revisited*, in *ICLQ*, 2003, 907 ss., spec. 914 s., che prospetta come soluzioni alternative (di cui comunque si evidenziano anche i *contra*) (i) quella di attribuire, sulla base di un riparto di competenze generalizzato e *a priori*, alla Corte le questioni sollevate dai giudici di ultima istanza e al Tribunale tutte le altre; oppure, (ii) quella di conferire alla Corte il potere di valutare, sulla base di un approccio caso per caso, l’importanza della causa, devolvendo al Tribunale la soluzione delle questioni meno rilevanti.

⁵⁷ Sulle modifiche dell’art. 54 dello Statuto a fronte del trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale v. *infra*, § 5.

⁵⁸ La proposta di regolamento, in uno con la relazione esplicativa di accompagnamento, è consultabile, come detto, al seguente indirizzo: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande_transfert_ddp_tribunal_it.pdf. Per un primo commento [sulla](#) proposta di regolamento volto a modificare lo Statuto ex art. 256, par. 3, Tratt. FUE v. S. IGLESIAS SANCHEZ, *Preliminary Rulings before the General Court Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?*, in *EU Law Live*, Weekend Edition, n. 125, 17 December 2022; A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, in *BlogDUE*, 11 gennaio 2023.

e previa consultazione della Corte di giustizia. Nel caso di specie, essendo stata avviata la procedura su domanda dell'istituzione giudiziaria, occorrerà un parere della Commissione prima che la proposta di regolamento possa essere formalmente discussa dal legislatore dell'Unione. L'auspicio – si vocifera a Lussemburgo e a Bruxelles – è che l'*iter* normativo possa concludersi in tempo utile perché il regolamento entri in vigore, o ancora meglio il trasferimento di competenza possa operare, da gennaio 2024⁵⁹.

Peraltro, come accennato, la proposta di regolamento interviene su due *cotés* differenti per ridurre il carico di lavoro della Corte, non solo prevedendo il trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale in determinate materie, ma altresì estendendo il meccanismo (in vigore da maggio 2019) di ammissione preventiva delle impugnazioni delle decisioni del Tribunale, che però non sarà oggetto di trattazione nel prosieguo⁶⁰.

⁵⁹ Con riguardo all'entrata in funzione del nuovo riparto di competenze l'art. 4, par. 1, della proposta di regolamento prevede che «[l]e domande di pronuncia pregiudiziale sottoposte ai sensi dell'articolo 267 [Tratt. FUE] e che siano pendenti dinanzi alla Corte di giustizia il primo giorno del mese successivo alla data di entrata in vigore del presente regolamento sono trattate dalla Corte di giustizia». Con riguardo all'entrata in vigore del regolamento che andrebbe a modificare lo Statuto, l'art. 5 della proposta prevede che essa avvenga «il primo giorno del mese successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea».

⁶⁰ V. *supra*, nota 47. L'art. 3 della proposta di regolamento recita: «[l]'articolo 58 bis dello statuto è sostituito dal seguente: «1. L'esame delle impugnazioni proposte contro le decisioni del Tribunale aventi ad oggetto una decisione di una commissione di ricorso indipendente *di uno dei seguenti organi od organismi dell'Unione* è subordinato alla loro ammissione preventiva da parte della Corte di giustizia: a) l'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale; b) l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali; c) l'Agenzia europea per le sostanze chimiche; d) l'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea; e) l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia; f) il Comitato di risoluzione unico; g) l'Autorità bancaria europea; h) l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati; i) l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali; j) l'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie. 2. La procedura di cui al primo paragrafo si applica *altresì alle impugnazioni proposte contro: - le decisioni del Tribunale aventi ad oggetto una decisione di una commissione di ricorso indipendente, istituita dopo il 1° maggio 2019 in seno ad ogni altro organo od organismo dell'Unione, che deve essere adita prima di poter proporre un ricorso dinanzi al Tribunale; - le decisioni del Tribunale relative all'esecuzione di un contratto contenente una clausola compromissoria, ai sensi dell'articolo 272 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.* 3. L'impugnazione è ammessa, in tutto o in parte, secondo le modalità precisate nel regolamento di procedura, quando essa solleva una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione. 4. La decisione relativa all'ammissione o meno dell'impugnazione deve essere motivata ed è pubblicata» (corsivi aggiunti). Ci si limita a rilevare che il filtro rispetto alle decisioni del Tribunale in presenza di clausola compromissoria non è certo tale (quindici/ venti cause all'anno) da incidere significativamente sul carico di lavoro della Corte. Una soluzione più efficace potrebbe essere l'applicazione di tale meccanismo alle decisioni in materia di funzione pubblica (delle quali, vale la pena ricordare, la Corte si è occupata solo in sede di riesame già nel decennio di attività del TFP), dove tra l'altro non si ha il pregiudiziale né problemi di interpretazione e applicazione della giurisprudenza della Corte di giustizia da parte degli Stati membri. Certo ci si potrebbe chiedere se – in linea con *ratio* sottesa all'attuale art. 58-bis Statuto – tale soluzione richiederebbe la preventiva pronuncia di organismi analoghi alle menzionate commissioni di ricorso; ma, d'altronde, neppure per le decisioni adottate in forza di clausole compromissorie la proposta di riforma ravvisa una simile esigenza.

Concentrandosi, dunque, sulla sola “attuazione” del richiamato art. 256, par. 3, Tratt. FUE, la proposta di regolamento – prevedendo l’introduzione dell’art. 50-ter dello Statuto – individua, al suo par. 1, *cinque materie* rispetto alle quali il *Tribunale sarà competente in via pregiudiziale*: «il sistema comune di imposta sul valore aggiunto; - i diritti di accisa; - il codice doganale e la classificazione tariffaria delle merci nella nomenclatura combinata; - la compensazione pecuniaria e l’assistenza dei passeggeri; - il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra».

La relazione allegata alla proposta di regolamento esamina i *quattro criteri direttivi* che hanno guidato l’istituzione giudiziaria nella *scelta delle suddette materie*, alla luce delle statistiche relative alle cause pregiudiziali definite nel periodo tra il 1° gennaio 2017 e il 30 settembre 2022 (e che sono riprodotte negli allegati I, II e III alla proposta). Si tratta (i) di materie chiaramente identificabili, e sufficientemente distinguibili, regolamentate da un numero limitato di atti, così da non sollevare (troppi) problemi sulla portata dei quesiti sollevati dai giudici nazionali e, di conseguenza, sulla competenza del Tribunale a trattarli; (ii) di materie che sollevano poche questioni di principio (su 631 cause nel periodo considerato solo 3 sono state trattate dalla *grande chambre* e solo nel 25% dei casi ci sono state le conclusioni dell’avvocato generale); (iii) di materie rispetto a cui vi è «giurisprudenza consistente», che può guidare il Tribunale e prevenire il rischio di incoerenze o divergenze interpretative; infine, (iv) di materie rispetto a cui (sempre in relazione al periodo preso in esame) si è avuto un numero di rinvii pregiudiziali sufficientemente significativo, così che il trasferimento possa ridurre concretamente il carico di lavoro della Corte⁶¹: se si trattasse di un numero limitato di cause, non si assisterebbe ad un reale alleggerimento, tale da giustificare la riforma; lo sgravio, secondo le statistiche richiamate, dovrebbe essere del 20 % del carico di lavoro complessivo della Corte.

Il nuovo art. 50-ter, Statuto, al par. 2, delinea, quindi, sinteticamente la *modalità* in base alla quale si andrà a *individuare in concreto l’istanza giudiziaria* (Tribunale o Corte) competente a pronunciarsi in via pregiudiziale, necessitando tale previsione un’integrazione e specificazione da parte del regolamento di procedura della Corte, cui si fa espresso rinvio. Al fine – si legge nella relazione allegata alla proposta e nel considerando n. 8 – di assicurare *certezza del diritto e celerità* nell’individuazione del giudice competente, evitando che le giurisdizioni nazionali debbano esse stesse decidere a quale organo rivolgersi, *tutte le domande pregiudiziali continueranno ad essere sottoposte alla Corte* che, sulla base appunto di quanto specificato nel suo regolamento di procedura⁶², deciderà se la causa dovrà essere

⁶¹ V. relazione allegata alla proposta di regolamento, *p.* 4 s. I criteri (i) e (iii) sono richiamati anche nel considerando n. 4 della proposta; il criterio (iv) nel considerando n. 5. Il considerando n. 7 evidenzia che si tratta di materie «il cui contesto fattuale e tecnico determina, in larga misura, l’interpretazione utile delle disposizioni pertinenti di diritto dell’Unione» da parte del Tribunale.

⁶² M.K. LENAERTS, nel discorso pronunciato in occasione del 70° anniversario della Corte di giustizia

trasferita al Tribunale o, piuttosto, trattenuta e decisa dalla Corte stessa. Il *criterio direttivo* che dovrà guidare la Corte nella sua valutazione è contenuto nel citato par. 2 (che sul punto riproduce quanto già specificato nel par. 1) dell'art. 50-ter: *la domanda pregiudiziale sarà trasmessa al Tribunale se rientra esclusivamente in una o più delle materie elencate nel par. 1*, «a prescindere [chiarisce la relazione allegata alla proposta] dalla rilevanza della causa o dall'importanza delle questioni sottoposte»⁶³; altrimenti, se la causa verte anche su altre materie – e quindi in caso di *connessione* con tematiche diverse (anche, evidentemente, costituzionali e di principio) di diritto dell'Unione – *la competenza resta alla Corte di giustizia*⁶⁴. Non si tratta, dunque – si precisa sempre nella relazione allegata alla proposta – di valutazioni di opportunità, ma di garanzia del corretto riparto di competenze tra i due organi giurisdizionali, sulla base di una corretta interpretazione e applicazione dello stesso art. 256, par. 3, comma 1°, Tratt. FUE, che non consente al Tribunale di pronunciarsi in via pregiudiziale su materie diverse da quelle specifiche determinate dallo Statuto⁶⁵.

Infine, con lo scopo di favorire un *approccio uniforme nel trattamento delle domande pregiudiziali* da parte di Corte e Tribunale, si predispongono per i giudizi dinanzi a tale ultima istanza una serie di *garanzie procedurali* per gli organi giurisdizionali nazionali e le parti del procedimento pregiudiziale *ex art. 23* dello Statuto equivalenti a quelle applicate dinanzi alla Corte, garanzie che, al contempo, dovrebbero consentire al Tribunale di gestire al meglio la nuova competenza⁶⁶. Il par. 3 del nuovo art. 50-ter dello Statuto dispone così

(*Forum des juges spécial*, 4-6 Décembre 2022, «*Rapprocher la justice du citoyen*»), dichiara in proposito che questo meccanismo del *guichet unique* fondato su di un criterio materiale è neutro e che «[e]n cas de doute du Président de la Cour à ce sujet, après avoir entendu le Vice-Président et le premier avocat général, le point sera discuté lors de la réunion générale, qui tranchera» (p. 6). In dottrina, per un trasferimento della competenza dalla Corte al Tribunale con approccio caso per caso, con potere discrezionale riconosciuto alla Corte, da esercitarsi in fase iniziale della procedura, ad esempio appena le osservazioni scritte sono tradotte in francese (che però potrebbe essere una *deadline* troppo avanzata: vedremo cosa stabilirà in proposito il regolamento di procedura della Corte) v. A. ARNULL, *Judicial Architecture or Judicial Folly? The Challenge Facing the European Union*, in *ELR*, 1999, 516 ss., spec. 520. V. relazione allegata alla proposta di regolamento, cit., p. 6.

⁶³ V. relazione allegata alla proposta di regolamento, cit., p. 6.

⁶⁴ Due casi emblematici di cause che resterebbero nella competenza della Corte di giustizia [UE] sono le note cause C-617/10, *Akerberg Fransson*, e C-105/14, *Taricco*. Nel senso che almeno per le cause pregiudiziali che continueranno a essere decise dalla Corte di giustizia – nell'ottica di un rafforzamento del suo ruolo nomofilattico – dovrebbe essere probabilmente ripensato l'istituto della partecipazione dei «terzi», ampliando (rispetto a quanto oggi previsto dall'art. 23 Statuto e dagli artt. 96 e 97 regolamento di procedura della Corte) il novero dei soggetti che possono presentare osservazioni in fase scritta e presenziare all'udienza di discussione si è espresso M. CONDINANZI al convegno dedicato a «*I terzi nei processi nazionali e sovranazionali: poteri e tutele*», organizzato dal Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale dell'Università degli studi di Milano il 2 dicembre 2022 e i cui atti sono in corso di pubblicazione.

⁶⁵ V. relazione allegata alla proposta di regolamento, cit., p. 5 s.

⁶⁶ A tal proposito, degno di nota pare anche il considerando n. 3 della proposta, dove si afferma che «[d]al momento che il carico di lavoro del Tribunale è tuttavia strettamente connesso all'evoluzione dell'attività dell'Unione, occorrerà garantire che esso possa continuare ad esercitare pienamente il suo controllo

che «[l]e domande di pronuncia pregiudiziale trasmesse al Tribunale sono attribuite, secondo le modalità previste nel suo regolamento di procedura, a sezioni designate a tale scopo. In tali cause, è designato un avvocato generale, [sempre] secondo le modalità previste nel regolamento di procedura» del Tribunale che – al pari, come visto, di quello della Corte – dovrà essere opportunamente modificato.

Nella relazione allegata alla proposta di regolamento, si specifica che si intendono creare *due sezioni ad hoc* (in linea con un *trend* che il Tribunale già conosce con riguardo al trattamento delle cause relative al pubblico impiego e alla proprietà intellettuale⁶⁷) e lo stesso considerando n. 7 chiarisce che, per preservare la coerenza delle pronunce pregiudiziali e nell'interesse della buona amministrazione della giustizia, si dovrebbe prevedere una *sezione giudicante di dimensioni intermedie*, tra le sezioni di cinque giudici e la grande sezione⁶⁸. Si prevede, di conseguenza, la modifica dell'art. 50 dello Statuto, il cui nuovo comma 2° sancisce che il Tribunale può riunirsi anche in tale sezione intermedia, determinando (come già oggi) il regolamento di procedura del Tribunale la composizione delle sezioni e le circostanze e le condizioni in cui il Tribunale si riunirà nei diversi collegi giudicanti. Con riguardo al collegio intermedio, la relazione allegata alla proposta evidenzia, in particolare, l'opportunità della sua creazione in considerazione del fatto che «a causa del numero di giudici di cui consta la grande sezione, giudici non appartenenti alle [due] sezioni designate a tale scopo potrebbero essere portati a statuire in materia pregiudiziale, circostanza che è tale da indebolire la garanzia» del corretto riparto di competenza tra Corte e Tribunale *ex* art. 50-ter, par. 1, Statuto⁶⁹.

giurisdizionale nei confronti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, all'occorrenza mediante un rafforzamento del suo personale». Di tale rafforzamento si era lungamente discusso a partire 2012 e nove referendari supplementari erano stati selezionati e messi a disposizione dei nove presidenti di sezione dell'epoca. Con il raddoppio dei giudici al Tribunale, si era chiaramente escluso un ulteriore intervento in tale direzione, lo stesso considerando n. 10 del regolamento 2015/2422, stabilendo che «[p]er garantire l'efficacia in termini di costi, [il raddoppio] non dovrebbe comportare l'assunzione di referendari supplementari né di altro personale di sostegno. Le misure di riorganizzazione interna in seno all'istituzione dovrebbero assicurare un uso efficiente delle risorse umane esistenti, che dovrebbero essere uguali per tutti i giudici, fatte salve le decisioni del Tribunale in merito alla sua organizzazione interna». Sul punto v. DOMENICUCCI, *La relazione prevista dall'art. 3, par. 1, del regolamento 2015/2422*, cit., 73 s., spec. note 75 e 76.

⁶⁷ In tema v. M.F. ORZAN, *La specializzazione del Tribunale dell'Unione europea tra realtà e prospettive: ieri, oggi, domani (?)*, in C. AMALFITANO e M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, cit., 89 ss.

⁶⁸ Dell'opportunità di creare una sezione intermedia parla anche la menzionata relazione della Corte del dicembre 2020. Tuttavia, il Tribunale non ha inteso accogliere questa proposta nella recente modifica del suo regolamento di procedura (in ~~corso di pubblicazione in G.U.U.E.~~).

⁶⁹ V. relazione allegata alla proposta di regolamento, cit., p. 7. Sempre a p. 7 della relazione, a ulteriore sostegno della creazione di una sezione intermedia, si legge anche «che la grande sezione del Tribunale non dovrebbe essere riunita al fine di statuire sulle questioni pregiudiziali trasmesse al Tribunale perché

Sempre nella relazione in parola, si specifica che l'*avvocato generale*, pur *designato per ogni causa pregiudiziale*, come accade per i giudizi dinanzi alla Corte, presenterà le *conclusioni* in linea con quanto sancito dall'art. 20, comma 5°, Statuto (applicabile ai procedimenti dinanzi al Tribunale in virtù del richiamo di cui all'art. 53, comma 1°, Statuto) e, dunque, solo per le cause che presentino *nuove questioni di diritto*. Secondo la relazione, la designazione dell'avvocato generale «contribuirà alla solidità dell'analisi effettuata [dal Tribunale] posto che ciascuna causa beneficerà, anche in tale ipotesi, di una duplice disamina, in quanto l'analisi del fascicolo effettuata dall'avvocato generale designato potrà efficacemente integrare, modulare o arricchire il vaglio effettuato dal giudice relatore nella sua relazione preliminare»⁷⁰. Prima di svolgere qualche riflessione sulle proposte di modifica dello Statuto testé esaminate, pare opportuno ribadire che esse implicheranno anche necessariamente modifiche dei regolamenti di procedura (e delle connesse istruzioni/norme pratiche) di Corte e di Tribunale (su cui i due organi pare stiano già lavorando) e, teoricamente, anche (ulteriori) modifiche dello (stesso) Statuto per coordinare casi di pendenza contestuale di cause "connesse" dinanzi alle due istanze (v. *infra*, § 5; e sempre che non si ritenga invece di intervenire sul punto con normativa di diritto derivato e, quindi, con modifiche dei due regolamenti di procedura⁷¹).

70

[...] le cause che richiedono una decisione di principio rientranti di regola nella competenza della grande sezione dovrebbero essere rinviate alla Corte in forza dell'articolo 256, paragrafo 3, secondo comma, Tratt. FUE» (corsivo aggiunto). Su tale aspetto (e la contraddizione con quanto affermato a p. 6 rispetto al criterio materiale con cui distribuire la competenza tra Corte e Tribunale) si tornerà *infra*, § 5.

V. relazione allegata alla proposta di regolamento, cit., p. 7. Oggi, come noto, il Tribunale non è coadiuvato stabilmente dall'avvocato generale, che tuttavia può svolgere la funzione conferitagli dal trattato anche nei procedimenti dinanzi al giudice di prime cure in virtù di quanto previsto dall'art. 254 Tratt. FUE in uno con l'art. 49 (e l'art. 53, comma 3°) dello Statuto, quali specificati negli artt. 3, 30 e 31 del regolamento di procedura del Tribunale, che, al verificarsi di circostanze determinate, consentono [a fronte di una decisione della conferenza plenaria e della successiva designazione da parte del Presidente] che «ogni giudice, tranne il presidente, il vicepresidente e i presidenti di sezione del Tribunale, [possa] svolgere, in una determinata causa, le funzioni di avvocato generale» (v., anche per le pochissime cause in cui si è proceduto alla designazione di un avvocato generale, nei primi anni di funzionamento del Tribunale, C. AMALFITANO, *Commento art. 53 Statuto*, e P. IANNUCELLI, *Commento artt. 30-31 regolamento di procedura del Tribunale*, in AMALFITANO, M. CONDINANZI e P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017). Benché la finalità di cui alla proposta di modifica sia meritoria (assicurare coerenza della giurisprudenza e analogia nello svolgimento dei procedimenti pregiudiziali dinanzi alle due istanze giudiziarie), non sfugge come, anche per tale via, aumentando il carico di lavoro *pro-capite* degli attuali componenti del Tribunale, si riesca a giustificare anche finanziariamente la riforma del 2015, che pure sembrava più direttamente legare il carico di lavoro "naturale" di tale istanza giudiziaria *in primis* all'andamento dell'attività legislativa dell'Unione europea. Sulle possibili modalità di designazione dell'avvocato generale v. *infra*, nota 73.

71

In questo senso sembra esprimersi v. S. IGLESIAS SANCHEZ, *Preliminary Rulings before the General Court Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?*, cit., 8, anche se il fatto che le ipotesi di connessione siano oggi già regolamentate dall'art. 54 dello Statuto fa ritenere più ragionevole e coerente che un'integrazione della disciplina *ivi* contenuta sia apportata intervenendo su tale disposizione (v. *amplius*, *infra*, § 5).

Con riguardo al regolamento di procedura della Corte, rispetto a cui si assisterà ad una sorta di “reviviscenza” delle norme sul riesame (di fatto quiescenti dopo il menzionato assorbimento del TFP nel Tribunale), occorrerà inserire, come visto, una disciplina *ad hoc* sul meccanismo di valutazione preventiva da parte della Corte di tutti i quesiti pregiudiziali sollevati dalle giurisdizioni nazionali e, presumibilmente, anche previsioni relative alla gestione (*rectius*, riacquisizione di competenza) da parte della Corte di cause pregiudiziali che, trasmesse al Tribunale in virtù del criterio di cui all’art. 50-ter, par. 2, Statuto, siano rinviate dal Tribunale alla Corte ai sensi dell’art. 256, par. 3, comma 2°, Tratt. FUE, ovvero nei casi in cui esso «ritenga che la causa richieda una decisione di principio che potrebbe compromettere l’unità o la coerenza del diritto dell’Unione».

Il regolamento di procedura del Tribunale dovrà essere modificato non solo con riguardo ai profili di cui al menzionato art. 50-ter, par. 3, Statuto (sezioni giudicanti *ad hoc*⁷² e designazione dell’avvocato generale per ogni causa pregiudiziale trasmessa al Tribunale⁷³),

⁷² Oggetto di nuova disciplina *ad hoc* dovrebbe essere anche il metodo di attribuzione delle cause del Tribunale, che oggi diverge significativamente da quello della Corte e che andrebbe adattato almeno per le cause pregiudiziali. Il regolamento della Corte prevede, infatti, che la causa sia assegnata a un giudice relatore e che la relazione preliminare sia esaminata nel corso della riunione generale, all’esito della quale si prevede il tipo di coinvolgimento (ovvero se presenterà conclusioni) dell’avvocato generale designato dal primo avvocato generale, si decide la composizione del collegio giudicante, e se si terrà l’udienza di discussione. Un meccanismo simile potrebbe essere previsto nel regolamento di procedura del Tribunale, passandosi dalla conferenza plenaria, a meno che si immagini un sistema semplificato (e più rapido) in base al quale la disamina dei temi indicati e le conseguenti scelte andrebbero fatte in seno ad una sorta di coordinamento *ad hoc* tra le due sezioni competenti, cui verosimilmente dovrebbero partecipare anche Presidente e Vice-Presidente o almeno uno dei due, creando così una sorta di organismo intermedio di nuovo conio tra il collegio cui la causa viene attribuita e la conferenza plenaria.

⁷³ Sarà interessante verificare, innanzitutto, come sarà effettuata tale designazione, da chi e secondo quali criteri, quindi, ad esempio, se la scelta cadrà su uno o più avvocati generali “fissi” (per un tot di anni, almeno tre) o a rotazione, all’interno (si immagina) in entrambe le ipotesi di una delle due sezioni deputate alla definizione delle cause pregiudiziali, nel primo caso occorrendo anche stabilire se chi svolge tale funzione può continuare a trattare anche ricorsi diretti o se la sua attività diverrebbe esclusiva. Se i dati della relazione allegata alla proposta indicano 631 cause in quasi 6 anni, con il 25% di conclusioni, ed immaginandosi un *trend* analogo, si tratterebbe di circa 25/27 cause con conclusioni l’anno, per cui due avvocati generali dovrebbero essere sufficienti, anche se non è escluso che, specie nei primi tempi, si ricorrerà con più frequenza di quanto accaduto in Corte alle conclusioni, benché il criterio per decidere con o senza di esse resti, come visto, quello di cui all’art. 20, comma 5°, Statuto. S. IGLESIAS SANCHEZ, *Preliminary Rulings before the General Court Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?*, cit., 13, prospetta l’idea che l’avvocato generale sia designato tra i giudici appartenenti alla sezione *ad hoc* che, nella specie, non è investita del procedimento pregiudiziale. Dal momento che la riforma, presumibilmente, diventerà operativa come detto, ad inizio 2024, e quindi oltre un anno e mezzo prima del rinnovo delle sezioni (che avverrà a settembre 2025, in corrispondenza con il rinnovo dei mandati di parte dei giudici del Tribunale), è ipotizzabile che sezioni specializzate per le cause pregiudiziali saranno le due sezioni attualmente composte da 6 giudici e che la funzione di avvocato generale sia attribuita ad uno dei giudici che siedono in tali sezioni. Il rischio sarà, in caso di mancato rinnovo di giudici delle sezioni specializzate, di perdere l’*expertise* che nel mentre essi abbiano acquisito rispetto al contenzioso pregiudiziale. Una soluzione idonea ad assicurare maggiore

ma anche mediante l'inserimento di norme specifiche (probabilmente un autonomo titolo, come accade per il regolamento di procedura della Corte⁷⁴) dedicate allo svolgimento del procedimento pregiudiziale (che si differenziano nettamente da quelle inerenti allo svolgimento dei procedimenti che scaturiscono dai ricorsi diretti) e altresì di norme che disciplinino le modalità di valutazione delle ipotesi di cui al richiamato art. 256, par. 3, comma 2°, Tratt. FUE e il conseguente rinvio della causa pregiudiziale alla Corte.

5. Qualche riflessione conclusiva (e, in parte, necessariamente provvisoria)

In attesa di conoscere, innanzitutto, la posizione della Commissione europea rispetto alla proposta oggetto di esame, non ci si può esimere da qualche riflessione, anche critica, sulle scelte operate dalla Corte di giustizia, pur nella consapevolezza che si tratta di scelte frutto ~~di frutto~~ di dibattito interno ad essa che, meglio di qualunque altro soggetto, conosce i problemi anche organizzativi e gestionali e le sfide del contenzioso dell'Unione.

In primis, pare opportuna qualche *considerazione sulla scelta delle materie rispetto a cui trasferire la competenza al Tribunale*. Diversamente dalle notizie circolate in fase di discussione della proposta e prima della sua formalizzazione, non si è previsto un trasferimento di competenza anche rispetto ad altri atti specifici di diritto derivato, specie (come pareva si discutesse) in materia di asilo e immigrazione. Ci si potrebbe chiedere, quindi, perché non sia stata prevista la competenza del Tribunale in materia (tra tutte quelle che erano state suggerite dalla dottrina) di proprietà intellettuale, dove esso ha acquisito da tempo una forte *expertise*, consolidatasi ulteriormente, da ultimo, con la creazione delle sei sezioni specializzate; e, almeno con riguardo al rinvio pregiudiziale di validità, per le stesse fattispecie rispetto a cui esso è investito di un ricorso per annullamento (e in carenza) anche

continuità del lavoro dell'avvocato generale potrebbe essere quella di rendere la figura strutturata anche all'interno del Tribunale, anche se essa richiederebbe una modifica dello Statuto, e porrebbe *in primis* il problema di come individuare lo/gli Stati membri, tra i ventisette, chiamati a proporre un giudice e un avvocato generale anziché due giudici. In dottrina, a favore dell'istituzionalizzazione della figura dell'avvocato generale dinanzi al Tribunale a fronte di un aumento delle sue competenze v., in particolare, E. COULON, *L'indispensable réforme du Tribunal de première instance des Communautés européennes*, in *RAE*, 2000, 255 ss., spec. 261; M. CONFINANZI, *Le innovazioni organizzative al sistema giudiziario comunitario*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Il processo comunitario dopo Nizza*, cit., 53 ss., spec. 76 s. V. *supra*, § 1, in fine. Ad un primo esame, almeno quarantasei dei duecentodieci articoli che compongono il regolamento di procedura della Corte sono suscettibili di applicarsi ai procedimenti pregiudiziali; ventisei articoli figurano nel titolo III espressamente consacrato ad essi, otto dei quali dedicati al procedimento pregiudiziale d'urgenza e dunque non rilevanti nei procedimenti pregiudiziali dinanzi al Tribunale. I diciotto articoli rilevanti di tale titolo III dovrebbero essere, in qualche modo, trasposti nel regolamento di procedura del Tribunale, ma è altresì verosimile che diverse decine di articoli di quest'ultimo dovranno essere adattati per disciplinare la nuova competenza pregiudiziale.

quando il ricorrente è uno Stato membro ai sensi dell'art. 51 dello Statuto: non è escluso che anche tale soluzione sia stata discussa, ma forse si è ritenuto che la gestione in concreto del riparto di competenza tra le due istanze giudiziarie sulla base di siffatto criterio fosse troppo complessa.

Quel che anche potrebbe destare qualche *perplexità* è che *non* si sia immaginato di trasferire al Tribunale la *competenza negli ambiti* (eccezion fatta per il caso delle clausole compromissorie) in cui si dispone l'operatività del *meccanismo dell'ammissione preventiva delle impugnazioni*⁷⁵, così da rendere in qualche modo la *riforma più coerente con il disegno del costituente a Nizza*, per cui le materie che rientrano nella competenza pregiudiziale del Tribunale coincidono con tutte le ipotesi in cui ad esso si riconosce una competenza, in linea di principio (ovvero fatto salvo il riesame, parzialmente "ampliato" nel caso del filtro delle impugnazioni), quale giudice di ultima istanza (secondo Nizza quelle devolute alla competenza dei tribunali specializzati, secondo la riforma in commento quelle rispetto a cui si introduce il menzionato filtro). È stato rilevato che la *ratio* di tale esclusione potrebbe dipendere dal fatto che nelle materie in questione non vi è ancora una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, che vuole quindi mantenere un controllo "diretto" sulle pregiudiziali e non essere pressoché sistematicamente esclusa dall'interpretazione della normativa rilevante⁷⁶. La scelta risiederebbe dunque nel fatto che le materie *de quibus* non soddisferebbero (almeno) uno dei criteri direttivi che hanno guidato la Corte nella selezione delle materie, appunto, da trasferire alla competenza del Tribunale. Non si può, tuttavia, non rilevare che tale *scelta appare non del tutto lineare* in considerazione del fatto che il meccanismo di filtro limita *in re ipsa* la possibilità per la Corte di giustizia di esprimersi nei settori elencati all'art. 3 della proposta di regolamento, consentendole un intervento eccezionale solo laddove la decisione del Tribunale sollevi «una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione». Il meccanismo del riesame in caso di trasferimento di competenza pregiudiziale al Tribunale consentirebbe comunque alla Corte di intervenire, seppur anche in tal caso eccezionalmente, quando la decisione del Tribunale rischiasse di compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione. Certo, si potrebbe controbattere che, mantenendo la competenza pregiudiziale nelle materie *de quibus* la Corte contribuisce a creare e consolidare una giurisprudenza cui anche il Tribunale potrebbe allinearsi nei ricorsi diretti avverso le decisioni delle commissioni di ricorso. In ogni caso, tale scelta, insieme con altri fattori (su cui *infra*), sembra deporre nel senso di considerare il Tribunale meno idoneo della Corte a gestire il nuovo contenzioso pregiudiziale.

⁷⁵ V. art. 3 della proposta di regolamento, riprodotto *supra*, nota 60.

⁷⁶ V. S. IGLESIAS SANCHEZ, *Preliminary Rulings before the General Court Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?*, cit., 8.

Un secondo ordine di considerazioni concerne un tema (e problema) collegato alle materie in cui si configura la competenza pregiudiziale del Tribunale, di *coordinamento tra attività di tale giudice e della Corte* qualora gli atti oggetto di interpretazione e/o valutazione di validità dinanzi al giudice di prima istanza siano al contempo eventualmente oggetto di ricorso per annullamento (dinanzi allo stesso Tribunale o alla Corte) o anche non correttamente attuati/applicati dagli Stati membri, la cui violazione potrebbe essere quindi oggetto di una procedura di infrazione. Probabilmente non si tratterà di ipotesi frequenti: il Presidente della Corte Koen Lenaerts, nel discorso tenuto al 70° anniversario della Corte di giustizia, ha dichiarato (addirittura) che nelle materie “trasferite” il rischio di contraddizione tra decisioni delle due istanze giudiziarie non si pone perché il Tribunale non conosce di ricorsi diretti in quegli ambiti⁷⁷. Saranno anche casi limitati, ma pare indispensabile predisporre una disciplina di coordinamento, per evitare conflitti di giudicato e assicurare uniformità interpretativa/applicativa del diritto dell’Unione.

La soluzione più appropriata parrebbe una integrazione dell’art. 54 dello Statuto che già regola il coordinamento dell’attività di Tribunale e Corte quando essi «sono investiti di cause che abbiano lo stesso oggetto, sollevino lo stesso problema d’interpretazione o mettano in questione la validità dello stesso atto»⁷⁸, ma non sembra coprire tutti i nuovi casi di “connessione” che potrebbero verificarsi a fronte del trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale né utilizzare criteri (il riferimento è – per i ricorsi *ex art.* 263 Tratt. FUE – alla sospensione del giudizio dinanzi alla Corte in attesa della decisione del Tribunale) che, trasposti alle nuove ipotesi di connessione, davvero assicurino una buona amministrazione della giustizia. Parrebbe infatti forse preferibile che la decisione unica spettasse comunque alla Corte, ma non è escluso che diverse soluzioni si possano immaginare a seconda del momento in cui viene sollevato il rinvio pregiudiziale di competenza del Tribunale, ovvero se prima o dopo cause connesse instaurate dinanzi al Tribunale o alla Corte di giustizia⁷⁹. In dottrina sembra immaginarsi che il coordinamento di tali fattispecie

⁷⁷ V. p. 5 del *paper* menzionato *supra*, nota 62.

⁷⁸ L’art. 54, comma 3°, Statuto così recita: «[q]uando la Corte e il Tribunale sono *investiti di cause che abbiano lo stesso oggetto, sollevino lo stesso problema d’interpretazione o mettano in questione la validità dello stesso atto*, il Tribunale, dopo aver ascoltato le parti, *può sospendere* il procedimento sino alla pronuncia della sentenza della Corte o, laddove si tratti di ricorsi presentati *a norma dell’articolo 263* del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, *declinare* la propria competenza affinché la Corte possa statuire sui ricorsi medesimi. In presenza degli stessi presupposti, *la Corte può parimenti decidere di sospendere* il procedimento dinanzi ad essa proposto; in tal caso prosegue il procedimento dinanzi al Tribunale» (corsivi aggiunti).

⁷⁹ Si pensi, ad esempio, al caso di un ricorso per annullamento o di una procedura di infrazione già pendenti nel momento in cui viene sollevato un quesito pregiudiziale nelle materie di competenza del Tribunale: la Corte tratterebbe a sé il rinvio pregiudiziale, anche se il ricorso fosse pendente dinanzi al Tribunale, vista la sua competenza a pronunciarsi in sede di *pourvoi* rispetto alla decisione del Tribunale? Che accadrebbe, invece, se un ricorso per annullamento o per inadempimento fossero

possa assicurarsi anche mediante norme inserite nei regolamenti di procedura⁸⁰. Forse la Corte, nel vaglio preventivo di tutte le pregiudiziali sollevate, per verificare quali di esse sono da trasferire al Tribunale, potrebbe anche effettivamente affrontare almeno alcune delle ipotesi in discussione (ovvero quelle in cui una causa connessa è già pendente dinanzi al Tribunale o alla Corte), ma pare comunque preferibile, come anticipato, che i criteri direttivi per le scelte della Corte siano dettati dalla normativa primaria e, dunque, direttamente nello Statuto, con integrazione della disciplina che già oggi regola (alcune) ipotesi di connessione.

Certo, in prospettiva futura, nell'ottica di un miglior coordinamento delle attività delle due istanze giudiziarie, vista la complementarietà tra rinvio pregiudiziale interpretativo e procedura di infrazione⁸¹, ci si potrebbe anche chiedere se, in linea con la proposta di modifica dello Statuto del marzo 2018, sia ipotizzabile un trasferimento al Tribunale della competenza sulle infrazioni che concernano esclusivamente una o più materie già oggetto di trasferimento della competenza pregiudiziale. Una scelta siffatta dovrebbe peraltro essere probabilmente accompagnata da un filtro sulle impugnazioni delle decisioni del Tribunale, che diventerebbero a quel punto eccezionali (analogamente all'eccezionalità del riesame sulle decisioni pregiudiziali), così da assicurare anche comunque la deterrenza della procedura di infrazione, altrimenti frustrata se gli Stati membri sapessero che il loro inadempimento diventa definitivo soltanto dopo il giudizio della Corte in sede di impugnazione (che sarebbe pressoché sistematica)⁸².

Un terzo ordine di considerazioni concerne il *meccanismo del guichet unique*, di cui – come visto – al nuovo art. 50-ter, par. 2, Statuto, che non elimina (né potrebbe farlo in assenza di una modifica dei trattati) la *possibilità di rinvio* della causa pregiudiziale dal Tribunale alla Corte se il primo ritiene «che la causa richieda una decisione di principio che potrebbe compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione» (art. 256, par. 3,

instaurati dopo che è stato avviato il procedimento pregiudiziale dinanzi al Tribunale? I due giudizi potrebbero proseguire in autonomia e al limite si potrebbe ricorrere al riesame, per evitare una discrasia tra le posizioni assunte dalle due istanze giudiziarie? Sospendere la causa pregiudiziale dinanzi al Tribunale in attesa della decisione della Corte (magari pure in sede di *pourvoi*, dopo la conclusione del giudizio di primo grado) non pare una soluzione ragionevole, pregiudicando essa inevitabilmente l'effettività/immediatezza della tutela; e la declinatoria di competenza a favore della Corte è prevista oggi dal menzionato art. 54 dello Statuto soltanto rispetto a contestuali ricorsi ex art. 263 Tratt. FUE. Si dovrebbe prevedere anche per casi siffatti, in cui il Tribunale è investito in via pregiudiziale di questioni analoghe/connesse a ricorsi diretti instaurati successivamente, una declinatoria della competenza pregiudiziale a favore della Corte di giustizia, così che l'ultima parola spetti comunque ad essa?

⁸⁰ V., come detto, S. IGLESIAS SANCHEZ, *Preliminary Rulings before the General Court Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?*, cit., 8.

⁸¹ V., per tutte, Corte giust. CEE 5 febbraio 1963, causa C-26/62, *Van Gend en Loos*, cit.

⁸² In tal senso e, più ampiamente, sulle criticità del trasferimento al Tribunale della competenza in tema di infrazioni, v. C. AMALFITANO, *La recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: molti dubbi e alcuni possibili emendamenti*, cit., 23 ss.

comma 2°, Tratt. FUE) e così *l'eventuale riesame* delle decisioni del Tribunale, «ove sussistano gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione siano compromesse» (art. 256, par. 3, comma 3°, Tratt. FUE).

A prima lettura ci si potrebbe interrogare se la soluzione di mantenere in capo alla Corte di giustizia il vaglio preventivo di tutte le pregiudiziali che continueranno ad essere sollevate dalle giurisdizioni nazionali, con trasferimento al Tribunale di quelle che rientrano *esclusivamente* in una o più delle materie elencate al par. 1 del nuovo art. 50-ter, sia compatibile con quanto stabilito dall'art. 256 Tratt. FUE, in particolare con il meccanismo di rinvio testé richiamato⁸³. Non si è certi che la soluzione prospettata sia quella immaginata dal costituente a Nizza, ma ad una lettura più attenta, essa pare comunque coerente con la lettera del trattato, che si limita a stabilire, al par. 1 dell'art. 256, che «[i]l Tribunale è competente a *conoscere delle questioni pregiudiziali*, sottoposte ai sensi dell'articolo 267, in *materie specifiche determinate dallo statuto*»⁸⁴. Anche la relazione allegata alla proposta di regolamento evidenzia, come visto, che la soluzione prescelta assicura il corretto riparto di competenze, non potendo il Tribunale essere competente per materie diverse da quelle previste nello Statuto⁸⁵, solo in tal caso, in buona sostanza, potendo configurarsi una violazione del principio del giudice naturale⁸⁶, che non è invece leso per il fatto che la Corte

⁸³ È interessante ricordare che una sorta di meccanismo di filtro preventivo ad opera della Corte, volto peraltro a trattenere le sole questioni che rischiassero di minare l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione, era stato proposto nel documento del 31 maggio 2000 (CONFER 4747/00, p. 11), intitolato «Rapport de la présidence», élaboré par la Présidence du «Groupe d'amis de la Présidence (Cour de justice et Tribunal de première instance)» e indirizzato al Gruppo dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri. La conferenza intergovernativa ha però preferito il meccanismo del controllo successivo tramite riesame (in combinato con la soluzione del rinvio).

⁸⁴ Corsivi aggiunti. L'approccio fatto proprio dalla riforma potrebbe apparire in qualche modo rovesciato, capovolto rispetto a quanto previsto dal Tratt. FUE, ma è vero che i presupposti del trasferimento della competenza al Tribunale non coincidono con quelli del rinvio della causa dal Tribunale alla Corte. Solo ad una prima e più superficiale lettura, si potrebbe quindi forse sostenere che l'approccio scelto dalla proposta di riforma dovrebbe consentire di ovviare, o almeno ridurre, il problema evidenziato nella relazione del 2017, secondo cui accorgersi troppo tardi che una causa pendente dinanzi al Tribunale potrebbe pregiudicare la coerenza o unità del diritto dell'Unione, con necessario rinvio alla Corte, rischierebbe di allungare i tempi della decisione e, quindi, disincentivare le giurisdizioni nazionali dall'esperire un rinvio pregiudiziale, così frustrando l'effetto utile del meccanismo di tutela giurisdizionale. Il rischio in parola non è pertanto contenuto o limitato dal meccanismo del *guichet unique* e solo la prassi potrà fornirci una risposta chiara sul numero di rinvii che il Tribunale si troverà a disporre (v. anche *infra*, nel testo).

⁸⁵ V. relazione allegata alla proposta di regolamento, cit., 5 s.

⁸⁶ In dottrina, per i rilievi critici di un trasferimento dalla Corte al Tribunale con approccio caso per caso, specie sotto il profilo della violazione del principio del *juge légal*, di fatto però superabile (secondo l'A.) in virtù del fatto che il Tribunale non è istituzione separata dalla Corte, ma si tratta di istanze giudiziarie appartenenti alla stessa istituzione (come oggi anche l'art. 19 Tratt. UE conferma forse più, delle previgenti disposizioni pattizie), v. A. ARNULL, *Judicial Architecture or Judicial Folly? The Challenge Facing the European Union*, cit.

valuta preliminarmente – e interpreta dunque in via esclusiva – se i quesiti pregiudiziali sollevati concernono solo una o più materie elencate nello Statuto o, invece, anche altre materie, questioni trasversali e di rilevanza istituzionale/costituzionale, in tal caso essendo legittimata (*rectius*, obbligata) a trattenere la competenza. Vero che, forse, immaginare un comitato misto (composto, ad esempio, dai Presidenti e Vice-Presidenti delle due istanze giudiziarie e dal primo avvocato generale) avrebbe consentito ancor meglio di assicurare il rispetto del principio del giudice naturale (codificato nel Tratt. FUE), in uno con la corretta ripartizione di competenze. Del resto anche il Tribunale, investito con ricorsi diretti, è competente, anche in materie differenti, a pronunciarsi su questioni di rilevanza trasversale, istituzionale/costituzionale, anche se la linea di demarcazione rispetto al pregiudiziale è netta: il giudice di prime cure è competente solo se la domanda pregiudiziale verte *esclusivamente* su una o più delle materie determinate dallo Statuto. Materie che – lo si ricorda – possono anche porre questioni di principio, ma che non devono fuoriuscire dal perimetro della competenza trasferita: in questo senso si esprime la relazione allegata alla proposta di regolamento, dove evidenzia che la competenza spetta al Tribunale sulla base del criterio materiale in parola, «a prescindere dalla rilevanza della causa o dall'importanza delle questioni sottoposte»⁸⁷ (*i.e.* anche se, quindi, si tratta di questioni rilevanti o di principio).

Se questa specificazione pertiene al criterio direttivo che determina il trasferimento o meno della competenza al Tribunale, non è del tutto chiaro quanto la stessa relazione allegata alla proposta afferma poco oltre con riguardo alla creazione di una sezione intermedia competente (insieme a due sezioni *ad hoc*) per le pregiudiziali trasferite al Tribunale, che evidentemente pongano questioni di principio. La relazione si esprime infatti a sostegno della creazione di tale collegio intermedio per gestire cause che altrimenti, ponendo questioni di principio di competenza della *grande chambre*, dovrebbero essere rinviate *ex art.* 256, par. 3, comma 2°, alla competenza della Corte⁸⁸. Tale affermazione non pare coerente

⁸⁷ V. relazione allegata alla proposta di regolamento, cit., p. 6. Certo sarà interessante osservare con quale rigidità o, al contrario, flessibilità la Corte interpreterà la previsione di cui all'art. 50-ter, par. 2, Statuto e, quindi, quali questioni di principio considererà inerenti alle materie che rientrano nella competenza del Tribunale e quali, invece, tali da determinare un trattenimento della causa: ad esempio, sino a che punto una causa in materia di IVA che ponga un problema interpretativo, ad esempio, di rispetto del principio di proporzionalità sarà trasferita al Tribunale? Ancora più delicato, forse, il tema rispetto al rinvio pregiudiziale di validità, anche in considerazione del fatto che il Tribunale già esercita un controllo sulla legittimità degli atti delle istituzioni nell'ambito dei ricorsi diretti e, spesso, la legittimità deve essere valutata in relazione a norme di diritto primario, anche della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Più la Corte sarà rigida nella propria attività interpretativa, più il ruolo del Tribunale sarà contenuto e si rischierà – insieme con altri fattori di cui *infra* – che esso sia percepito, anche nella applicazione pratica della riforma, come un'istanza in qualche modo inferiore alla Corte. Sembra ad ogni modo che la Corte non possa non tenere conto, nella propria attività valutativa, anche della *ratio* della riforma, ovvero lo sgravio del suo carico di lavoro, per cui una sua eccessiva rigidità rischierebbe di non raggiungere l'obiettivo perseguito.

⁸⁸ *Ibidem*, 7.

con la specificazione di cui sopra, dal momento che, ai sensi della disposizione testé richiamata, le sole questioni di principio che consentono un rinvio alla Corte sono quelle che potrebbero compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione⁸⁹.

Certo è, ad ogni modo, che il Tribunale è il primo soggetto chiamato a verificare se «la causa richied[e] una decisione di principio che potrebbe compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione» e, rilevata siffatta circostanza, è tenuto a rinviare la causa alla Corte⁹⁰, che non potrà che trattenerla per la decisione, anche se – per ipotesi – non rilevasse i rischi individuati dal Tribunale. La Corte potrà, a sua volta, contribuire a definire in cosa consistano i rischi di unità o coerenza del diritto dell'Unione laddove accogliesse una richiesta di riesame formulata dal primo avvocato generale⁹¹, per tale via in qualche modo anche potendo delimitare e circoscrivere le (eventuali successive) scelte di rinvio del Tribunale. Quel che occorre sottolineare – come evidenziato anche nella relazione allegata alla proposta di regolamento – è il fatto che il riesame dovrebbe avere carattere eccezionale e le decisioni del Tribunale, in linea generale, dovrebbero essere definitive, anche in considerazione del fatto che in attesa della sua pronuncia il procedimento pendente dinanzi alla giurisdizione nazionale è sospeso⁹².

Un quarto ordine di considerazioni ha carattere più generale ed è *legato al ruolo del giudice dell'Unione come giudice della nomofilachia*, che è proprio della Corte, ma certo anche

⁸⁹ Anche S. IGLESIAS SANCHEZ, *Preliminary Rulings before the General Court Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?*, cit., 12, evidenzia la peculiarità di tale rilievo contenuto nella relazione allegata alla proposta, definendo «intriguing» l'affermazione in parola e criticando anche la iper-specializzazione e il rischio di gerarchizzazione derivante dalla creazione di una sezione intermedia all'interno del Tribunale.

⁹⁰ Ci si potrebbe chiedere se sia ipotizzabile che il rinvio, oltre che essere disposto d'ufficio, possa essere effettuato anche su domanda, debitamente motivata, di istituzioni e Stati membri che, come noto, nel sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea sono portatori dell'interesse generale alla legalità dell'ordinamento (e dunque possono presentare ricorso, specie di annullamento, e così presentare istanza di intervento in procedimenti diretti già instaurati dinanzi al giudice dell'Unione senza dover dimostrare uno specifico interesse ad agire). Sarà interessante vedere cosa in proposito sarà stabilito nel regolamento di procedura del Tribunale che, come visto (*supra*, § 4), occorrerà integrare anche per disciplinare (appunto) le modalità di valutazione del rischio per l'unità o la coerenza dell'Unione posto da una domanda pregiudiziale pendente dinanzi al Tribunale e quelle di conseguente rinvio della causa alla Corte. In dottrina, a fronte del trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale, suggerisce che il rinvio alla Corte di cause particolarmente rilevanti possa avvenire su richiesta congiunta di parti, Stati membri e Commissione, pur evidenziando come tale soluzione potrebbe non essere davvero deflattiva, U. EVERLING, *The future of the European Judiciary within the Enlarged European Union*, in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruxelles, 1999, 333 ss., spec. 344.

⁹¹ Sull'applicazione pratica del riesame rispetto alle decisioni del Tribunale in sede di impugnazione di decisioni del TFP v. P. IANNUCELLI e A. TIZZANO, *Premières applications de la procédure de 'réexamen' devant la Cour de justice de l'Union européenne*, in *DUE*, 2010, 681 ss.; E. VON BARDELEEN, *La procédure de réexamen, instrument d'une application pretorienne audiacieuse des directives aux institutions européennes*, in *RTDE*, 2014, 111 ss.

⁹² V. relazione allegata alla proposta di regolamento, cit., 6.

del Tribunale già *ex art.* 19 Tratt. UE e, a maggior ragione, se gli si conferisce competenza pregiudiziale, benché in un contesto ordinamentale che è squilibrato rispetto al disegno del costituente di Nizza dove, come detto, si immaginava una competenza pregiudiziale del Tribunale nelle materie in cui fossero stati creati tribunali specializzati e il Tribunale fosse dunque competente in sede di impugnazione, con un intervento eccezionale della Corte, tramite riesame, in entrambe le ipotesi. Esso è, altresì, *legato alla percezione che potrebbe aversi del ruolo del Tribunale nel nuovo impianto di competenze ripartite*, percezione che rischia di ripercuotersi sulla *considerazione che di esso avranno le giurisdizioni nazionali* deputate al rinvio pregiudiziale; ~~se già~~ esse – a prescindere da come il ruolo del Tribunale viene disegnato dalla riforma – ~~non nutrono~~ “autonome” perplessità nel dialogare con il giudice di prime cure, che acquisisce *ex novo* una competenza “delicata” e che la Corte ha sempre gelosamente custodito, riservandola a sé in via esclusiva (nonostante la facoltà di trasferimento dati 2001 e sia strada percorribile dal febbraio 2003, quando il trattato di Nizza è entrato in vigore).

Una pluralità di fattori rende abbastanza evidente che *la proposta di riforma dello Statuto considera il Tribunale un'istanza dotata di capacità ridotte, inferiori, rispetto alla Corte di giustizia*: ed è vero che esso è, da sempre, organo di primo grado e, come tale, strutturalmente e gerarchicamente inferiore rispetto alla Corte; ma vero è altresì che ciò vale con riguardo ai ricorsi diretti, mentre qui si tratta di competenza pregiudiziale, rispetto a cui lo stesso trattato prevede non un intervento sistematico della Corte per il tramite del *pourvoi*, bensì un intervento solo eccezionale, laddove sussistano i presupposti che consentono il riesame⁹³.

Si pensi, innanzitutto, ai criteri impiegati per individuare le materie di competenza del Tribunale, specie il (ii) e il (iii), in base ai quali occorre che si tratti di materie che pongono poche questioni di principio e comunque rispetto alle quali vi sia già giurisprudenza consolidata («consistente» dice, come visto, la relazione allegata alla proposta di regolamento) della Corte, allo scopo di evitare o almeno ridurre i rischi di incoerenze e divergenze giurisprudenziali. Anche l'idea di creare un collegio di dimensioni intermedie tra le due sezioni *ad hoc* e la *grande chambre*, nel quale possano sedere i giudici delle due

⁹³ E non pare possa considerarsi rilevante – a fini di sostenere una differenza strutturale e gerarchica tra le due istanze – la circostanza che i requisiti richiesti per essere nominati giudici (e avvocati generali) in Corte non sono perfettamente coincidenti con quelli previsti per la nomina al Tribunale: il riferimento (di cui agli artt. 253 e 254 Tratt. FUE) rispettivamente alle “più alte giurisdizioni nazionali” e alle “alte giurisdizioni nazionali” è sì un requisito per accedere alla funzione, ma non incide sulla capacità di gestire la stessa, che passa peraltro – per tutti i soggetti designati per entrambe le istanze giudiziarie – al vaglio del “Comitato 255”. Discorso diverso attiene alle capacità del Tribunale in termini di personale che collabora con i giudici di cui è esso composto: per il possibile ampliamento del numero dei referendari per far fronte all'aumento del carico di lavoro v. già *supra*, nota 66.

sezioni specializzate (mentre quest'ultima dovrebbe essere integrata da altri componenti⁹⁴) solleva perplessità sulla stessa capacità e legittimazione del Tribunale, considerato nel suo complesso, ad affermarsi come organo che contribuisce (nelle materie in cui gli è trasferita la competenza pregiudiziale) ad assicurare la nomofilachia del sistema. Nello stesso senso depone l'idea esplicitata nella relazione allegata alla proposta – e di cui già si è detto, evidenziandone anche la scarsa coerenza con altre affermazioni contenute nella relazione – per cui le questioni di principio che dovrebbero implicare un coinvolgimento della *grande chambre* ex art. 28, par. 1, del regolamento di procedura del Tribunale⁹⁵ dovrebbero a loro volta comportare un rinvio della causa alla Corte, necessario invece, ex art. 256, par. 3, comma 2°, solo se la questione di principio rischi di pregiudicare l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione. Infine, a sostegno della tesi per cui la proposta di modifica dello Statuto pare considerare, tutto sommato, il Tribunale un'istanza “minore” rispetto alla Corte, si potrebbe anche richiamare la circostanza che – come visto – non si è ipotizzato di trasferire la competenza pregiudiziale al Tribunale nelle materie in cui si prevede un filtro delle impugnazioni delle decisioni del Tribunale, presumibilmente in considerazione del fatto che non vi è, rispetto ad esse, una giurisprudenza sufficientemente consolidata; e, ancora, la stessa scelta del meccanismo del *guichet unique* dinanzi alla Corte. Vero che esso si giustifica, come visto, con la necessità di evitare le difficoltà che si porrebbero se l'individuazione dell'istanza competente fosse rimessa alle giurisdizioni nazionali, con il rischio (almeno forse in un primo periodo di “rodaggio” del nuovo sistema di riparto di competenza) di rinvii comunque indirizzati più sistematicamente alla Corte, che finirebbe per dover comunque fare opera di smistamento tra le cause da trattenere e quelle da trasmettere al Tribunale; ma vero altresì che, come accennato, si sarebbe potuto pure immaginare un comitato misto composto anche da membri del Tribunale, così da meglio assicurare il principio del giudice naturale e valorizzare il nuovo ruolo di tale istanza giudiziaria⁹⁶.

⁹⁴ Nel senso che «the introduction of the intermediate size chamber adds a possibility but does not seem to exclude, at least explicitly and as a matter of principle, that resort may be had to the Grand Chamber», v. S. IGLESIAS SANCHEZ, *Preliminary Rulings before the General Court Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?*, cit., 12. Tale osservazione non convince del tutto. Vero che la creazione di una sezione intermedia non impedirebbe forse in assoluto che della causa sia investita la *grande chambre*, ma vi è da chiedersi se si tratterebbe di soluzione efficace e idonea a ben inquadrarsi nel sistema complessivo del trasferimento di competenza pregiudiziale, che lascia aperta la possibilità di riesame. In altre parole, non è ragionevole immaginare (come evidenziato nella stessa relazione allegata alla proposta) che della causa che (presumibilmente) pone questioni più rilevanti/di principio venga investita una sezione composta anche di giudici non specializzati, che non potrebbero quindi dare un reale valore aggiunto al *délibéré*. Inoltre, pare abbastanza difficile (*i.e.*, poco percorribile dal punto di vista “politico”) anche solo ipotizzare il riesame di una decisione adottata dalla *grande chambre*.

⁹⁵ Secondo cui: «[q]ualora la difficoltà in diritto o l'importanza della causa o circostanze particolari lo giustificano, una causa può essere rimessa dinanzi alla grande sezione o dinanzi a una sezione che si riunisce con un numero di giudici diverso».

⁹⁶ Per un altro fattore che, nel funzionamento pratico del *guichet unique*, potrebbe incidere negativamente

Se questa è la percezione del ruolo, posizione e capacità del Tribunale che risulta dalla lettura della proposta di modifica, quale *percezione* ne potranno avere (se già non la hanno, visto che il Tribunale è comunque il giudice di prime cure del sistema, le cui decisioni sono da sempre suscettibili di impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia), le *giurisdizioni nazionali* che saranno chiamate a dialogare con esso nelle materie trasferite alla sua competenza? Specie i giudici apicali degli Stati membri (che negli ultimi anni sollevano rinvii pregiudiziali molto più frequentemente dei “piccoli” giudici, diversamente da quanto accaduto nei primi decenni di funzionamento dello strumento di cooperazione⁹⁷) accetteranno di buon grado di interloquire con l’istanza “minore” (rispetto alle cui capacità la stessa proposta di modifica, come detto, sembra nutrire una qualche sfiducia) o saranno, al contrario, disincentivati dall’esperire rinvii pregiudiziali e il meccanismo di tutela giurisdizionale perderà in qualche modo attrattiva?⁹⁸

Sarà sufficiente a consentire il continuo buon funzionamento dello strumento di dialogo – anche per non incorrere in un’azione di responsabilità per violazione dell’obbligo di rinvio, ove sussistente⁹⁹ – la consapevolezza che le decisioni del Tribunale potranno comunque essere oggetto di riesame e che esso, quindi, agirà comunque sotto la supervisione della Corte? O, invece, anche con la speranza di meglio soddisfare esigenze di economia processuale (evitando il rischio di riesame, ma anche di rinvio), si assisterà ad una tendenziale forzatura dei quesiti, ovvero ad una formulazione degli stessi più ampia di quanto davvero necessario per risolvere la controversia dinanzi ad essi pendente, così da assicurarsi – allargando appunto le maglie dei quesiti – che sia la Corte a pronunciarsi (non potendo trasferire la domanda al Tribunale perché connessa a materie diverse da quelle elencate dal nuovo art. 50-ter, par. 1, Statuto e, magari, anche a questioni di principio, di rilevanza costituzionale)? Se così accadesse, sarebbero certo frustrati la *ratio* e l’effetto utile della ri-

te sulla percezione del ruolo del Tribunale e le sue capacità di gestire il nuovo contenzioso v. *supra*, nota 87.

⁹⁷ Per qualche dato in proposito v., da ultimo, L. CECCHETTI e D. GALLO, *The Unwritten Exceptions to the Duty to Refer After Consorzio Italian Management II: ‘CILFIT Strategy’ 2.0 and its Loopholes*, in *Review of European Administrative Law*, 2022, vol. 15, n. 3, 29 ss., spec. 30 s. Per i dati dei rinvii pregiudiziali dopo l’entrata in vigore del trattato di Lisbona, riprodotti sulla base di una serie di criteri (Stato del rinvio, tipo di giudice, materia in cui viene sollevato) v. J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall’entrata in vigore del trattato di Lisbona al 31.12.2021: uno studio sulla prassi e sulle sue prospettive*, in *Eurojus*, 27 ottobre 2022. 

⁹⁸ Perplexità sull’atteggiamento dei giudici nazionali a fronte di un trasferimento di competenza pregiudiziale al Tribunale e riflessioni sul rischio che essi siano disincentivati dall’impiegare lo strumento sono, rispettivamente, espresse e formulate da M. VAN DER WOUDE, *The Place of the General Court in the Institutional Framework of the Union*, cit.

⁹⁹ Azione di responsabilità dello Stato per violazione dell’obbligo di rinvio pregiudiziale (con le attenuazioni di cui alla giurisprudenza *Cilifi* e, come visto, più di recente, le specificazioni di cui alla sentenza *Consorzio Italian Management*) che è esperibile, come noto, se alla violazione consegue una non corretta interpretazione/applicazione del diritto dell’Unione.

forma, dal momento che non si raggiungerebbe il risultato cui essa tende, ovvero lo sgravio di lavoro della Corte di giustizia¹⁰⁰.

Infine, *un quinto e ultimo ordine di considerazioni* ha portata sempre trasversale, e si potrebbe definire di *carattere sistematico, istituzionale e, in qualche misura, "politico"*. Come già altrove più ampiamente osservato¹⁰¹, la modifica dello Statuto avrà natura costituzionale, non fosse altro perché inciderà sulla «chiave di volta del sistema giurisdizionale» che caratterizza, come visto, insieme con primato ed effetto diretto, il nocciolo duro dell'ordinamento dell'Unione: sarebbe pertanto stato preferibile che, per realizzarla, si fosse avuto un pieno coinvolgimento anche delle istanze politiche e parlamentari nazionali e pertanto, benché il trattato stesso consenta una modifica delle disposizioni rilevanti dello Statuto *ex art. 281 Tratt. FUE*, si fosse proceduto attraverso una revisione più meditata e partecipata *ex art. 48 Tratt. UE*, evitando che, almeno in questo caso, la Corte di giustizia mantenesse il quasi monopolio delle proposte normative concernenti il proprio funzionamento. Se, come detto, essa è senza dubbio la miglior conoscitrice dei problemi e delle sfide del contenzioso europeo, è anche vero che continui interventi per far fronte a problemi e sfide sempre nuovi rischiano di dar vita a norme instabili, mentre sarebbe preferibile elaborare proposte di riforme meglio sedimentate e metabolizzate, «sacrificando sull'altare della efficienza quantitativa la qualità delle soluzioni giudiziarie e la coerenza (e quindi la credibilità) del sistema giuridico dell'Unione»¹⁰². Non pare, infatti, (almeno per un osservatore esterno) così differente il panorama relativo a numero, complessità e durata delle cause rispetto a

¹⁰⁰ Ad oggi la verifica della rilevanza del quesito è rimessa in buona sostanza alla giurisdizione che effettua il rinvio. Certo, si potrebbe assistere ad un vaglio più stringente della ricevibilità dei rinvii, ma per andare a regime una modifica in questa direzione della giurisprudenza della Corte richiederebbe comunque anni.

¹⁰¹ V. C. AMALFITANO e CONFINANZI, *Dalle modifiche istituzionali del 2012 al raddoppio del numero dei giudici del Tribunale dell'Unione: luci e ombre di una riforma (in)compiuta*, cit., 30 ss.

¹⁰² *Id.*, *op. cit.*, 38. Ciò è vero, a maggior ragione, se si guarda al complesso delle riforme attuate sì, ma anche soltanto prospettate a partire dal 2011 (e di cui si è dato sinteticamente conto nei §§ 2 e 3 del lavoro). E una riflessione approfondita andrebbe estesa anche alle modalità di revisione dei regolamenti di procedura di Corte e Tribunale. Essi hanno, come è comprensibile che sia, potere di iniziativa normativa, ma si è assistito – specie negli ultimi anni – a continui e troppo frequenti cambiamenti, certo anche per codificare la prassi giurisprudenziale nel mentre intervenuta, ma l'impressione è spesso che neppure sia entrata in vigore una modifica, che già se ne stia studiando una nuova (così è anche per la recente modifica del regolamento di procedura del Tribunale – di cui *supra*, nota 68 – cui dovrà necessariamente seguire un aggiornamento per adattarlo, come visto, alle modifiche dello Statuto oggetto di esame in questo contributo), senza una più ampia, meditata e lungimirante visione di insieme. Rispetto a futuri interventi modificativi del sistema giurisdizionale dell'Unione, A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, cit., 4, osserva che «per evitare di continuare sotto la pressione dell'urgenza, occorrerebbe che si provvedesse per tempo (e di tempo ora ce n'è) a discutere, anche organizzando consultazioni con la comunità scientifica e gli interlocutori giudiziari nazionali, su come e quanto rivedere quel sistema e assicurare che le eventuali riforme si possano realizzare in modo ampiamente condiviso e con prospettive di stabilità».

quanto rilevato nella citata relazione del dicembre 2017 e davvero così rilevante, quindi, il problema del numero (567 rinvii sollevati nel 2021; 533 nel 2017) e della durata dei procedimenti dinanzi alla Corte (16,7 mesi, nel 2021; 16,4 mesi nel 2017) e, di conseguenza, l'esigenza di trovare soluzioni sempre nuove per assicurare decisioni in numero più cospicuo e in tempi più contenuti. In altre parole, «i numeri non sembrano evidenziare un problema di “produttività” all'interno dell'istituzione giudiziaria dell'Unione europea, e della Corte di giustizia in particolare, tale da meritare così ampie riforme strutturali, la cui incidenza dovrebbe piuttosto essere valutata rispetto ad altri “valori” della giustizia europea, quali la coerenza, la qualità, il grado di accettazione sociale delle decisioni, la qualità e l'intensità del contraddittorio che conduce a quelle pronunce»¹⁰³. Infine, qualche perplessità la pone anche la scelta di (ulteriore) specializzazione all'interno del Tribunale: tradita la logica di Nizza che prevedeva sì la specializzazione ma con creazione di tribunali *ad hoc* le cui decisioni sarebbero state suscettibili di impugnazione e poi, eccezionalmente, di riesame, tale scelta può rischiare di porre problemi di rappresentatività degli Stati membri, già fortemente manifestatasi nel corso della riforma sul raddoppio dei giudici del Tribunale, e altresì di autonomia stessa dell'ordinamento giuridico dell'Unione, oltre che far percepire – come detto – l'istanza di prime cure come un giudice davvero meno capace (se non – appunto – perché specializzato) di affrontare il nuovo contenzioso che gli verrà trasferito.

C'è chi ha argomentato, già molti decenni orsono, che il rinvio pregiudiziale sia (stato) vittima del suo successo¹⁰⁴. Non recepito dalla Corte di giustizia il suggerimento dell'avvocato generale Bobek nelle sue conclusioni in *Consorzio Italian Management*¹⁰⁵ che avrebbe comportato una riduzione del numero dei rinvii pregiudiziali che la Corte sarebbe stata chiamata a trattare, ci si chiede se si sarebbe potuto optare per altre soluzioni

¹⁰³ ID., *op. cit.*, 33.

¹⁰⁴ V. già T. KOOPMANS, *La procédure préjudicielle victime de son succès*, in *Du droit international au droit de l'intégration: Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden Baden, 1987, 347; più di recente, N. WAHL e L. PRETE, *The gatekeepers of article 267 TFEU: on jurisdiction and admissibility of references for preliminary rulings*, in *CMLR*, 2018, 511 ss., spec. 544.

¹⁰⁵ V. conclusioni del 15 aprile 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, dove si proponeva alla Corte di interpretare l'art. 267, comma 3°, Tratt. FUE nel senso che «una giurisdizione nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno deve rinviare la causa alla Corte di giustizia, sempre che, in primo luogo, tale causa sollevi una questione generale di interpretazione del diritto dell'Unione, che, in secondo luogo, possa essere ragionevolmente interpretata in più modi possibili e, in terzo luogo, l'interpretazione del diritto dell'Unione di cui trattasi non possa essere dedotta dalla giurisprudenza esistente della Corte. Siffatta giurisdizione nazionale dinanzi alla quale è sollevata una questione di interpretazione del diritto dell'Unione, nell'ipotesi in cui dovesse decidere di non proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi di tale disposizione, è tenuta a fornire un'adeguata motivazione per spiegare quale delle tre condizioni non è soddisfatta e perché» (corsivi aggiunti). Per una correlazione tra il mancato recepimento del suggerimento di cui alle conclusioni in parola e la riforma in esame v. anche S. IGLESIAS SANCHEZ, *Preliminary Rulings before the General Court Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?*, cit., 5.

per soddisfare l'esigenza (urgenza) che "muove" la riforma, ovvero, come visto, assicurare una riduzione del carico di lavoro della Corte. Si sarebbe forse potuto ragionare su una (ulteriore) restrizione delle maglie della ricevibilità¹⁰⁶ o, magari, sulla estensione dei casi in cui la Corte decide con ordinanza motivata *ex art.* 99 del suo regolamento di procedura, anche se intervenire più di quanto già sia stato fatto su uno o entrambi i fronti, pur riducendo il carico di lavoro della Corte, limiterebbe altresì la sua possibilità di interloquire proficuamente con le giurisdizioni nazionali e, nell'ottica di una leale collaborazione, di proseguire nell'opera nomofilattica che, come visto, caratterizza il suo operato e l'ordinamento giuridico dell'Unione ormai da settanta anni. Ancora, si sarebbe forse potuta (ri) avviare una riflessione più ampia finalizzata alla introduzione (qui necessariamente passando da una revisione dei trattati *ex art.* 48 Tratt. UE) di un meccanismo di filtro (anche) dei rinvii pregiudiziali o, meglio forse, del c.d. "green light mechanism", eventualmente risolvendo i suggerimenti del documento di riflessione della Corte, del maggio 1999, sul futuro del sistema giurisdizionale dell'Unione¹⁰⁷. Certo, non è che non sia evidente che anche interventi siffatti, pur idonei a ridurre il carico lavoro della Corte (e a soddisfare, quindi, la *ratio* "sopravvenuta" della riforma in discussione), non implicherebbero alcun trasferimento di competenza al Tribunale e, pertanto, non consentirebbero di giustificare (a

¹⁰⁶ In tema v., per tutti, N. WAHL e L. PRETE, *The gatekeepers of article 267 TFEU: on jurisdiction and admissibility of references for preliminary rulings*, cit.

¹⁰⁷ V. il documento di cui *supra* alla nota 4, che (a p. 173 ss.), con riguardo al filtro dei rinvii pregiudiziali, fa riferimento ai criteri della novità, complessità ed importanza delle questioni sollevate; quanto al meccanismo del "semaforo verde", ipotizza un sistema per cui il giudice del rinvio propone la soluzione della questione sollevata e la Corte distingue tra questioni per cui la soluzione proposta appare adeguata e questioni che richiedono una sua pronuncia. Su di un meccanismo di selezione delle pregiudiziali, con analisi dettagliata di quello analogo vigente negli Stati Uniti, v., in particolare, L. HEFFERNAN, *The Community Courts post-Nice: a European Certiorari Revisited*, cit., 919 ss., per quanto l'A. sia molto favorevole all'introduzione del *leave to appeal* rispetto ai ricorsi diretti e molto più cauto rispetto al *docket control* sul pregiudiziale, potendo comunque essere affrontato efficacemente il problema del carico di lavoro della Corte con il trasferimento di parte della competenza pregiudiziale al Tribunale (spec. p. 933). Sulla c.d. "green light procedure" – in base alla quale, come accennato, la giurisdizione del rinvio fornirebbe alla Corte di giustizia la risposta che ritiene di dare ai quesiti pregiudiziali sollevati e la Corte, a chiusura della fase scritta, deciderebbe se dare a tale risposta un "via libera" (che non significherebbe necessariamente approvare il punto di vista del giudice nazionale) o se è necessario pronunciarsi sulla/e questione/i – v., per tutti, JACOBS, *Further reform of the preliminary ruling procedure: towards a "green light" system?*, in C. GAITANIDES e S. KADELBACH (Hrsg), *Europa und seine Verfassung: Festschrift für Manfred Zuleeg zum siebzigsten Geburtstag*, Baden-Baden, 2005, 204 ss.

posteriori – venute meno le ragioni, almeno quelle economiche, della stessa ⁽¹⁰⁸⁾) la riforma del raddoppio dei suoi giudici¹⁰⁹.

Per concludere: a valle del parere che la Commissione europea è tenuta a presentare *ex art.* 281, comma 2°, Tratt. FUE, sarà chiamato a esprimersi sulla proposta il legislatore dell'Unione, e si è relativamente sicuri che essa – pur magari con qualche piccolo aggiustamento (derivante nel caso, più probabilmente, da indicazioni della guardiania dei trattati) – vedrà la luce nei tempi auspicati, senza disamine approfondite e di più ampio respiro sul (reale) futuro della istituzione giudiziaria e del suo ruolo nell'ordinamento giuridico dell'Unione; disamine che invece – anche in considerazione del fatto che la riforma non passa, come detto, per una revisione dei trattati *ex art.* 48 Tratt. UE – sarebbe opportuno che almeno le istituzioni politiche effettuassero¹¹⁰.

Per ulteriori considerazioni sulla sua reale portata e sull'efficienza ed efficacia della scelta dell'istituzione giudiziaria non resta, dunque, che attendere: attendere di vedere, in concreto, il *trend* dei pregiudiziali sulle materie elencate nell'art. 50-ter, par. 1, Statuto (perché, lo si ricorda, la proposta si basa sulle statistiche relative agli ultimi – quasi – 6 anni, ma non è detto che il *trend*, appunto, resti costante o aumenti)¹¹¹; di vedere come funzionerà in concreto il *guichet unique* e come la Corte di giustizia interpreterà questo suo nuovo

¹⁰⁸ Come si ricorderà, oltre alle richiamate ragioni di efficacia, urgenza, flessibilità e coerenza, il raddoppio dei giudici del Tribunale venne predisposto ritenendosi di fatto meno dispendioso l'aumento del numero dei giudici rispetto al sostegno dei costi relativo al risarcimento danni a favore di coloro che, pregiudicati dalla durata irragionevole del procedimento in cui erano coinvolti, avessero avviato un'azione di responsabilità extracontrattuale dell'Unione *ex art.* 268 Tratt. FUE (v. *amplius*, v. C. AMALFITANO, *La recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: molti dubbi e alcuni possibili emendamenti*, cit., 6 ss.). A ben vedere, poi questo tipo di contenzioso non è “esploso” come si temeva e le prime (poche) decisioni del Tribunale che hanno accertato tale responsabilità sono state ribaltate dalla Corte di giustizia in sede di impugnazione. In tutti i casi considerati, infatti, la Corte, seguendo fedelmente la soluzione proposta dall'avvocato generale, ha annullato le sentenze di primo grado per assenza di un nesso di causalità sufficientemente diretto tra la (presunta) violazione del termine ragionevole di giudizio e il danno dedotto dai ricorrenti. Alla luce dell'evidente trascurabilità del contenzioso generatosi (attualmente non risultano neppure cause pendenti) e dell'orientamento (restrittivo) abbracciato dalla Corte di giustizia, questa *ratio* della riforma, *a posteriori*, suona come ampiamente fittizia o, quanto meno, se reale, afflitta da un certo strabismo predittivo.

¹⁰⁹ Per qualche considerazione sul punto v. già *supra*, § 3.

¹¹⁰ Per una interessante descrizione di due modelli di evoluzione del riparto di competenze tra Corte di giustizia e Tribunale, uno “pragmatico” coerente con la riforma in esame e uno “concettuale” (che il Presidente del Tribunale sembra preferire), dove la Corte di giustizia verrebbe percepita come giudice costituzionale (che trasferirebbe meno responsabilità e competenze al Tribunale) e il Tribunale come Consiglio di Stato, che controlla l'attività delle istituzioni che agiscono direttamente o indirettamente in stretta cooperazione con le autorità nazionali v. M. VAN DER WOUDE, *The Place of the General Court in the Institutional Framework of the Union*, cit.

¹¹¹ S. IGLESIAS SANCHEZ, *Preliminary Rulings before the General Court Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?*, cit., p. 16, evidenzia che l'esito della riforma è incerto, specie perché «based on retrospective projection that is not subject to scientific progression».

compito¹¹²; di vedere, soprattutto e forse in prima battuta, come il Tribunale saprà interpretare e svolgere il suo nuovo ruolo, adattando il proprio metodo lavoro e l'organizzazione interna al fine di contribuire ad assicurare la nomofilachia, anche alla luce di quella che sarà la reale percezione del suo ruolo da parte delle giurisdizioni nazionali; di vedere, quindi, appunto, come queste ultime si comporteranno e dialogheranno con il Tribunale, se basterà il richiamo alla leale cooperazione¹¹³ perché esse non siano disincentivate dal rinvio in materie che saranno decise dal Tribunale o, come visto, perché non forzino le maglie dei quesiti pregiudiziali, al fine di garantirsi il dialogo diretto con la Corte di giustizia; di vedere, quindi, se e quanti saranno i casi di rinvio dal Tribunale alla Corte (non necessariamente ridotti, come detto, dal vaglio preventivo della Corte, vertendo le valutazioni dei due organi giudiziari su profili differenti); di vedere, infine, se e quanto sarà eccezionale il ricorso al riesame¹¹⁴, che rappresenterà probabilmente una delle cartine di tornasole più rilevanti per verificare la tenuta delle decisioni del Tribunale e, in ultima istanza, la buona riuscita della riforma¹¹⁵. Buona riuscita da cui potrebbe dipendere – analogamente a quanto avvenuto rispetto ai ricorsi diretti e nella prospettiva di quei “piccoli passi” che caratterizza da sempre l'ordinamento giuridico dell'Unione – una progressiva estensione delle materie da trasferire alla competenza pregiudiziale del Tribunale, sulla base degli stessi criteri direttivi che hanno guidato la riforma in esame o, eventualmente, alla luce della prassi, di altri criteri¹¹⁶.

¹¹² V., in particolare, le considerazioni di cui *supra*, nota 87.

¹¹³ S. IGLESIAS SANCHEZ, *Preliminary Rulings before the General Court Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?*, cit., 11, afferma che «[g]iven the difficulties raised by the fact that allocation will be done at a very early stage in the proceedings, the loyal cooperation of national courts will undoubtedly also be key for the success of the new system. The forthcoming reform will affect, after all, all the actors of the EU judicial system, of which national courts are an essential integral part» (corsivo aggiunto).

¹¹⁴ Per lo scarso ricorso all'istituto del riesame rispetto alle decisioni del Tribunale adottate in sede di *pourvoi* di decisioni del TFP v. P. IANNUCELLI, *L'ammissione preventiva delle impugnazioni contro le decisioni del Tribunale dell'Unione europea ex art. 58-bis dello Statuto*, cit., 123.

¹¹⁵ Un altro modo in cui, a ben vedere, potrebbe testarsi la tenuta delle decisioni del Tribunale, anche rispetto alle quali non sia stata accolta la richiesta di riesame, sarà l'eventuale più o meno frequente formulazione di nuovi rinvii pregiudiziali interpretativi su questioni in parte già trattate dal Tribunale e in parte nuove, rispetto alle quali, vista la connessione con materie escluse dall'elenco di cui all'art. 50-ter, par. 1, Statuto, la Corte dovrebbe trattenere la competenza e pronunciarsi e potrebbe fornire soluzioni interpretative non necessariamente in linea con quelle date dal Tribunale.

¹¹⁶ S. IGLESIAS SANCHEZ, *Preliminary Rulings before the General Court Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?*, cit., 16, ritiene che presumibilmente si avrà un'estensione del trasferimento rispetto ad altre materie (nello stesso senso v. M. VAN DER WOUDE, *The Place of the General Court in the Institutional Framework of the Union*, cit.) una volta che verrà meno la reticenza rispetto alle capacità del Tribunale (nello stesso senso v. A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, cit., 4). Quel che è certo, secondo l'A., è la sostanziale non reversibilità della riforma: «once the Court has chosen to activate the procedure to reallocate preliminary jurisdiction, the turning wheel can hardly be stopped».