

3 SETTEMBRE 2018

Corte di giustizia e
Tribunale dell'Unione europea:
storia e prospettive di una “tribolata”
ripartizione di competenze

di Massimo Condinanzi

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Milano



Corte di giustizia e Tribunale dell'Unione europea: storia e prospettive di una “tribolata” ripartizione di competenze^{*}

di Massimo Condinanzi

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. Premessa. La “tribolata” evoluzione del riparto di competenza tra Corte di giustizia e Tribunale. 2. La competenza (finora) esclusiva della Corte di giustizia in materia di infrazioni al diritto dell'Unione. 3. La proposta di modifica dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. 4. Le riflessioni “dottrinali” sulle prospettate modificazioni dello Statuto. 5. Alcune considerazioni conclusive alla luce del recente parere della Commissione europea.

1. Premessa. La “tribolata” evoluzione del riparto di competenza tra Corte di giustizia e Tribunale.

Le modificazioni alla distribuzione dell'area dello *ius dicere* tra i giudici dell'Unione europea suscitano sempre una vivace attenzione tra gli studiosi di diritto dell'Unione europea, come tra i “pratici” chiamati a confrontarsi ogni volta con una ridefinizione delle rispettive sfere di competenza. Lo stesso grado di attenzione deve essere dedicato a tali modificazioni dalle amministrazioni nazionali e dalla politica di ciascuno Stato membro chiamate a concorrere, a vario titolo, nella fase “ascendente” della novella statutaria, che ridisegna il riparto di competenza. In effetti, una diversa distribuzione della competenza tra Corte di giustizia e Tribunale (ovvero, ove ancora ve ne fossero, tribunali specializzati) non è certo riducibile a mero “fatto tecnico”, di natura eminentemente processuale e con assenza di sostanziali ricadute al di fuori delle aule del Kirchberg¹.

^{*} Testo rielaborato dell'introduzione al convegno *Corte di giustizia e Tribunale dell'Unione europea: storia e prospettive di una “tribolata” ripartizione di competenze* organizzato dall'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale, cattedre di Diritto dell'Unione europea, il 25 maggio 2018. Il testo delle relazioni è stato sottoposto a valutazione anonima da parte del comitato scientifico del convegno stesso.

¹ La circostanza che le modifiche siano realizzate attraverso novelle statutarie, le quali, ai sensi dell'art. 281 TFUE, possono essere effettuate con atto di diritto derivato (adottato con procedura legislativa ordinaria), la cui iniziativa viene invariabilmente assunta dalla Corte di giustizia con l'esercizio della “richiesta”, in luogo della Commissione attraverso una sua “proposta”, tende a circoscrivere il dibattito ad una dimensione “tecnocratica”, che mal si concilia con l'importanza delle innovazioni per lo sviluppo generale del sistema di controllo giurisdizionale nell'Unione europea. Per qualche considerazione critica, non sempre condivisibile, su questo tema, v., recentemente, C. FRIEDRICH, *Les vicissitudes de la juridiction européenne: une réforme confisquée par la Cour de justice*, in *Revue du Droit de l'Union européenne*, 2017, p. 113 ss.

Corte di giustizia e Tribunale, notoriamente, non sono giudici organizzati gerarchicamente con suddivisione in primo e in secondo “grado” di giudizio di uno stesso insieme di attività giurisdizionale, che entrambi i giudici siano chiamati a conoscere, sia pure con differente ampiezza di sindacato. Fin dal venir meno di quella che fu, sino al 1990², caratteristica denotante il sistema di controllo giurisdizionale nelle (allora) Comunità europee, l’unicità di istanza, il Tribunale (al tempo, di primo grado) non venne concepito (e non è concepito neppure oggi) come un giudice di diritto comune, dotato di una competenza giurisdizionale perfettamente sovrapponibile a quella della Corte di giustizia. Al contrario, il trasferimento di competenze al Tribunale fu sempre caratterizzato da un certo grado di cautela, che si manifestò sia in un’attribuzione soltanto parziale³, progressivamente (ma non interamente) colmata per effetto di modifiche successive alla decisione istitutiva⁴ e alle disposizioni rilevanti dei trattati (CE, CEEA e CECA)⁵ nonché alla norma statutaria, con l’effetto di riservare – ancora oggi – al solo sindacato della Corte di giustizia talune categorie di ricorsi diretti (andati progressivamente riducendosi) oltre alla competenza pregiudiziale; sia nella previsione di meccanismi processuali ritenuti astrattamente idonei a garantire al supremo giudice dell’Unione la possibilità di correggere una non condivisibile giurisprudenza del Tribunale anche al di là dell’eventuale inerzia della parte soccombente, nell’ipotesi in

² La decisione istitutiva del Tribunale risale al 1988, in attuazione degli artt. 168 A CEE, 32 *quinquies* CECA e 140 CEEA, introdotti dall’Atto Unico Europeo (AUE) del 17-28 febbraio 1986 (*GUCE* L 169/1): decisione 88/591/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 24 ottobre 1988, in *GUCE* L 319/1, con rettifica in *GUCE* del 21 agosto 1989, C 215/1. Il Tribunale di primo grado iniziò ad operare nel 1990, una volta adottato il regolamento di procedura.

³ L’AUE aveva limitato soggettivamente la cognizione del nuovo giudice limitandola ai ricorsi diretti introdotti da persone fisiche e giuridiche. La decisione istitutiva (v. nota 2), all’art. 3, con riferimento alla CEE, la limitava ulteriormente ai ricorsi aventi ad oggetto “l’attuazione delle regole di concorrenza applicabili alle imprese”, oltre che a quelli relativi alla funzione pubblica comunitaria.

⁴ Un primo ampliamento si ebbe con la decisione 93/350/CECA, CEE, Euratom del Consiglio, dell’8 giugno 1993, in *GUCE* L 144/21. Successivamente, la decisione 94/149/CECA, CEE del Consiglio del 7 marzo 1994, in *GUCE* L 66/29, fissava la data di entrata in vigore della decisione 93/350 cit. per i ricorsi contro i provvedimenti concernenti misure di protezione commerciale in caso di antidumping e sovvenzioni al 15 marzo 1994.

⁵ La sostituzione del testo dell’art. 168 A CE (e delle corrispondenti disposizioni dei trattati CECA e CEEA) da parte del trattato di Maastricht sottoscritto il 7 febbraio 1992 ed in vigore dal 1° novembre 1993, in *GUCE* C191/1, fece venire meno la preclusione soggettiva potenzialmente estendendo la cognizione del Tribunale a “categorie di ricorsi” da determinarsi secondo la procedura prescritta dal Trattato, ma senza che dovesse necessariamente trattarsi di ricorsi proposti (soltanto) da persone fisiche o giuridiche. Sull’evoluzione della competenza del Tribunale, sia consentito il rinvio a M. CONDINANZI, *Il Tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, Milano, 1996, p. 153 ss. Il sistema venne poi ulteriormente riformato, a livello di norma primaria, dal trattato di Nizza, stipulato il 26 febbraio 2001 e in vigore dal 1° febbraio 2003, in *GUCE* C 80/1, sul quale v. *infra* nel testo e alle note (7) e (8). In proposito, v. M. CONDINANZI, *Commento all’art. 256 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Le fonti del diritto italiano. Trattati dell’Unione europea*, 2° ed., Milano, 2014, p. 1978 ss.

cui quest'ultima dovesse risultare non interessata a provocare il rimedio ordinario e cioè l'impugnazione per motivi di diritto⁶.

Accettando un certo grado di semplificazione e di approssimazione, è certamente possibile affermare che il Tribunale venne concepito inizialmente come un giudice speciale (per i ricorsi diretti dei c.d. ricorrenti non privilegiati) e specializzato (con competenze limitate *ratione materiae* al solo diritto “economico”, l'applicazione delle regole *antitrust* e le misure di difesa commerciale, nonché al contenzioso della funzione pubblica). Successivamente, quasi alla constatazione dell'esito positivo di un percorso iniziale di prova, con il trattato di Maastricht veniva meno la preclusione dei ricorsi proposti da ricorrenti “privilegiati”, con la conseguenza che le aule del Tribunale divennero potenzialmente⁷ accessibili agli Stati membri (e alle istituzioni) nella veste di ricorrenti diretti. L'estensione così avviata condusse, poi, alla configurazione di cui all'attuale art. 256 TFUE (già preconizzata con il trattato di Nizza⁸ e l'allora art. 225 CE) che, in combinazione con la previsione dell'art. 51 Statuto, in qualche modo realizzò un'inversione di prospettiva, rendendo il Tribunale il giudice “comune” dei ricorsi diretti (oltre che giudice d'appello avverso le decisioni del Tribunale della funzione pubblica) e la Corte di giustizia il giudice “speciale” per alcune tipologie di ricorsi, ritenuti, a torto o a ragione, di significato “costituzionale” o comunque capace di incidere sull'equilibrio interistituzionale proprio del sistema dell'Unione europea, oltre che, naturalmente, giudice d'appello avverso le sentenze del Tribunale e giudice unico delle questioni pregiudiziali.

⁶ Il riferimento è alla possibilità per Stati membri ovvero istituzioni intervenuti in primo grado di impugnare la sentenza anche qualora essa non li concerna direttamente (art. 56, 2° co., Statuto) ovvero al diritto di Stati membri e istituzioni di impugnare una sentenza del Tribunale anche allorché non siano intervenuti nella controversia di primo grado (art. 56, 3° co., Statuto). A tali strumenti, esistenti fin dalla creazione del Tribunale di primo grado, si sono aggiunti il riesame ad iniziativa del primo avvocato generale (nei casi di cui agli artt. 256, parr. 2 e 3, TFUE e art. 62 Statuto) ogni qualvolta «esista un grave rischio per l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione» ovvero anche l'ipotesi (rimasta inattuata in ragione del mancato trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale) del rinvio della questione pregiudiziale alla Corte ove il Tribunale ritenga «che la causa richieda una decisione di principio che potrebbe compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione» (art. 256, par. 3, 2° co., TFUE).

⁷ Ciò avrebbe richiesto, in concreto, una modifica alla decisione istitutiva, mai adottata e poi di fatto divenuta non più necessaria con il nuovo assetto delle disposizioni rilevanti realizzato con il trattato di Nizza, in attuazione del quale, con successiva modifica statutaria, si attribuivano al Tribunale le competenze di giudice d'appello avverso le decisioni dei tribunali specializzati, e si modificava l'art. 51 Statuto, con il quale si realizzava la riserva di competenza in favore della Corte di taluni dei ricorsi diretti che, a mente dell'art. 256 TFUE, avrebbero dovuto rientrare nella competenza del Tribunale.

⁸ L'art. 1 del trattato di Nizza abrogò la decisione istitutiva del Tribunale di primo grado, ormai per un verso superata quanto al riparto di competenza risultante dal trattato CE come modificato dal trattato di Nizza e, per altro verso, incorporata nella disciplina dello Statuto della CGUE, almeno con riferimento ai profili organizzativi (cfr. titolo IV dello Statuto). Sul sistema di tutela giurisdizionale definito dal trattato di Nizza, v., in particolare, i vari contributi in M. DONY – E. BRIBOSIA (ed.), *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, 2002 e in B. NASCIBENE (a cura di), *Il processo comunitario dopo Nizza*, Milano, 2003.

Nel dettaglio, le modifiche apportate all'art. 51 Statuto dopo il trattato di Nizza hanno fatto sì che alla Corte fossero riservati i ricorsi previsti agli allora artt. 230 e 232 CE (oggi artt. 263 e 265 TFUE) e 146 e 148 CEEA, proposti da uno Stato membro contro un atto o una astensione dal pronunciarsi del Parlamento europeo o del Consiglio o di queste due istituzioni che statuiscono congiuntamente, a meno che non si tratti di: (i) di decisioni adottate dal Consiglio ai sensi dell'art. 88, par. 2, 3° co., CE (ora art. 108, par. 2, 3° co. TFUE), (ii) di atti del Consiglio in forza di un suo regolamento concernente misure di difesa commerciale ai sensi dell'art. 133 CE (ora art. 207 TFUE), (iii) di atti del Consiglio con cui quest'ultimo esercita competenze di esecuzione ai sensi dell'art. 202, terzo trattino, CE (ora art. 291, par. 2, TFUE). Venivano altresì riservati alla Corte i ricorsi contro un atto o una astensione dal pronunciarsi della Commissione ai sensi dell'art. 11 A CE (ora art. 331, par. 1, TFUE), nonché i ricorsi, previsti nei medesimi articoli, proposti da un'istituzione o dalla Banca centrale europea contro un atto o una astensione dal pronunciarsi del Parlamento europeo, del Consiglio, di queste due istituzioni che statuiscono congiuntamente, o della Commissione, e da un'istituzione dell'Unione contro un atto o un'astensione dal pronunciarsi della Banca centrale europea.

2. La competenza (finora) esclusiva della Corte di giustizia in materia di infrazioni al diritto dell'Unione.

In questo contesto, complessivamente di non facile lettura nel dettaglio a cui è costretto l'interprete allorché debba individuare precisamente la competenza dell'uno o dell'altro giudice (il meccanismo dell'art. 51 Statuto si risolve in un complesso sistema di eccezioni all'eccezione, che (ri)conducono taluni contenziosi alla competenza generale del giudice comune, appunto il Tribunale) e certamente di non facile operatività, nel permanere di ipotesi di connessione e di controversie “parallele” destinate a trovare un punto di convergenza nelle soluzioni processuali della declinatoria di competenza o della sospensione disciplinate dall'art. 54 Statuto e che si risolvono, comunque, in una compressione dei diritti del ricorrente non privilegiato⁹, si dava per acquisita la competenza esclusiva della Corte di

⁹ In breve, la persona fisica o giuridica ricorrente avanti al Tribunale è dilaniata nell'alternativa tra la sospensione del processo di cui è parte, in attesa che venga definito il connesso procedimento introdotto dallo Stato membro avanti alla Corte di giustizia, così conservando la possibilità di un giudizio di secondo grado, ovvero la declinatoria da parte del Tribunale in favore della Corte, che le consente di far valere i propri argomenti avanti al giudice supremo, ma inevitabilmente rinunciando ad ogni facoltà di impugnazione. La prassi del Tribunale sembra favorevole a quest'ultima soluzione: v., di recente, l'ordinanza 8 marzo 2018, causa T-46/18, *Comune di Milano c. Consiglio UE*, ECLI:EU:T:2018:131 ove, a fronte della sospensione da parte della Corte di giustizia del procedimento connesso, è l'interesse alla buona amministrazione della giustizia e alla tutela del diritto di difesa del ricorrente di fronte al Tribunale a giustificare la declinatoria di competenza in favore della Corte. Sui meccanismi di coordinamento dell'art. 54 Statuto, v. B. GENCARELLI, *Commento all'art. 54*, in C. Amalfitano, M. Condinanzi, P. Iannuccelli (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 271 ss.

giustizia a conoscere dei ricorsi per infrazione promossi dalla Commissione (ai sensi degli artt. 258 e 260 TFUE) ovvero da uno Stato membro (ai sensi dell'art. 259 TFUE) nei confronti di uno o più Stati membri: l'art. 256, par. 1, non menzionava infatti tali disposizioni tra quelle fondanti ricorsi attribuiti al Tribunale, per quanto, l'ultima frase di tale disposizione consentisse allo Statuto di prevedere che il Tribunale divenisse competente per «altre categorie di ricorsi».

La ragione essenziale della conferma della competenza esclusiva della Corte di giustizia a conoscere in unico grado tale contenzioso è individuabile nella sua natura fortemente peculiare e caratterizzante una comunità di diritto quale fu fin dalle origini il sistema comunitario e quale è oggi l'Unione europea. La connotazione politica e diplomatica di tale contenzioso¹⁰ è riconosciuta dalla stessa Corte di giustizia fin dalle origine del contenzioso in parola, quando, pronunciandosi a proposito dell'art. 88 CECA, norma che disciplinava una procedura di infrazione suscettibile di condurre a sanzioni da parte dell'Alta Autorità, considerava tale procedimento «l'ultima ratio per tutelare gli interessi comunitari sanciti dal Trattato di fronte all'inerzia od alla resistenza degli Stati membri; si tratta quindi di un procedimento che va molto al di là delle norme sino ad oggi ammesse nel diritto internazionale classico per garantire l'esecuzione degli obblighi degli Stati»¹¹.

D'altro canto, la rilevanza politica dei ricorsi per infrazione è confermata dagli obblighi informativi del Governo in favore del Parlamento che al primo sono imposti dall'art. 15 della legge n. 234/2012 allorché venga avviata una nuova procedura di infrazione dalla Commissione europea nei confronti del nostro Paese, e ciò affinché le Camere possano assumere «tutte le opportune deliberazioni». Indirettamente, tale rilievo è condiviso anche dalla nuova impostazione che allo strumento della procedura di infrazione intende conferire la Commissione, avvalendosi del proprio potere discrezionale in materia che, da sempre, le viene riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia¹²: nella Comunicazione dedicata al *Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*¹³, la Commissione si propone di conferire priorità alla repressione di quelle infrazioni «che ostacolano l'attuazione degli importanti obiettivi strategici dell'UE (identificati nell'agenda strategica del Consiglio europeo del 27 giugno 2014 e dagli orientamenti politici per la prossima Commissione europea del 15

¹⁰ Recentemente, D. SIMON, *Les sanctions en cas de violation patente du droit de l'Union: le retour du refoulé ou l'irréductible diplomatique?*, in *Europe*, 2010, n. 11, pp. 2-3.

¹¹ Cfr., Corte giust., 13 luglio 1960, causa 20/59, *Italia c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1960:33.

¹² La discrezionalità politica della Commissione, almeno nel sistema del trattato CE (e ora TFUE), è affermata esplicitamente per la prima volta nella sentenza del 14 febbraio 1989, causa 247/87, *Star Fruit*, ECLI:EU:C:1989:58, spec. punti 11 e 12. Sull'argomento, recentemente, v. L. PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, 2017, p. 38 ss.

¹³ V. GUUE, C 18 del 19 gennaio 2017. Per un primo, critico, commento v. R. ADAM, *Una nuova comunicazione della commissione in materia di rispetto del diritto dell'Unione: "risultati migliori attraverso una migliore applicazione", ma con un minor controllo?*, in *DUE, Osservatorio europeo*, giugno 2017.

luglio 2014) o che rischiano di compromettere le quattro libertà fondamentali». La procedura di infrazione e il suo “terminale” giudiziario diventano quindi, sempre più, strumento di azione politica, intesi a completare, garantendone l’attuazione, gli obiettivi politici delle istituzioni dell’Unione europea. Non deve allora stupire che il contenzioso tra Stato membro e Commissione sia stato sempre riservato alla cognizione esclusiva del giudice supremo, chiamato a decidere le controversie che si instaurano tra gli attori istituzionali dell’ordinamento dell’Unione e a garantirne la funzione nomofilattica. Sotto quest’ultimo profilo, la cognizione esclusiva della Corte di giustizia sui ricorsi per infrazione si spiega anche per il diverso aspetto della loro possibile connessione oggettiva con i rinvii pregiudiziali interpretativi, dove, com’è noto, la Corte conosce di situazioni di incompatibilità tra il diritto nazionale e il diritto dell’Unione.

Nondimeno, potrebbero trovarsi taluni argomenti utilmente spendibili a vantaggio di una competenza del Tribunale sui ricorsi per infrazione. Il primo, è che già oggi la cognizione del Tribunale sul tema delle infrazioni non è del tutto esclusa, almeno laddove esso viene investito dei ricorsi per annullamento avverso le decisioni con cui la Commissione intima agli Stati membri di pagare le sanzioni pecuniarie imposte da una sentenza resa dalla Corte di giustizia ai sensi dell’art. 260 TFUE (ma vedremo che la prospettata riforma tende appunto a riservare alla CG anche tale tipologia di contenzioso). La seconda è che si tratta, spesso, di contenziosi che richiedono un accertamento di fattispecie complesse, specie laddove si tratti di infrazioni c.d. non normative¹⁴, dove l’onere della prova grava sulla Commissione, che, sia pure nel rispetto del principio di leale cooperazione che deve aver guidato lo Stato membro nella propria condotta durante la procedura pre-contenziosa, è tenuta a dimostrare i fatti e le circostanze che dimostrano l’inadempimento dello Stato¹⁵. Rispetto all’efficace svolgimento di tale attività istruttoria, non è escluso risulti “meglio attrezzato” il Tribunale, più avvezzo a gestire l’assolvimento dell’onere probatorio nell’ambito del contenzioso diretto di cui è, da sempre, investito.

Con queste premesse, l’ipotesi di trasferire al Tribunale la competenza a conoscere di una parte (la più rilevante almeno quantitativamente) dei ricorsi per infrazione, divenuta oggetto della richiesta di modifica del protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE),

¹⁴ Si tratta di infrazioni dove il contrasto con il diritto dell’Unione europea non discende dalla presenza di una o di più norme con esso incompatibili, ma da situazioni di fatto – spesso risalenti nel tempo – che confermano (ove appunto adeguatamente dimostrate) il mancato conseguimento di obblighi di risultato prescritti da atti di diritto dell’Unione. Se ne rinvencono esempi, specialmente, nelle materie delle infrazioni ambientali. Al riguardo, v. il contributo di S. FIORENTINO, in questo numero speciale di *Federalismi*.

¹⁵ Anche per facilitare il superamento di tale *onus probandi*, la Commissione ha formulato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa le condizioni e la procedura con le quali la Commissione può richiedere alle imprese e alle associazioni di imprese di fornire informazioni in relazione al mercato interno e ai settori correlati (cfr. COM(2017) 257 final del 2 maggio 2017). La proposta non ha incontrato l’opinione favorevole degli Stati membri.

trasmessa, ai sensi dell'art. 281 TFUE, il 26 marzo 2018 dalla Corte stessa al Parlamento europeo e al Consiglio¹⁶, suscita reazioni contrastanti, non tanto per l'impatto sostanziale sulla diversa distribuzione del carico giudiziario tra Corte e Tribunale (che è in realtà assai contenuto, specie in un periodo storico in cui la Commissione sembra orientarsi ad un utilizzo assai parsimonioso e prudente delle procedure di infrazione), quanto piuttosto sulla "sistematica" della "topografia giudiziaria" dell'Unione, e sulle conseguenze che tale cambiamento, ove portato a termine, potrebbe avere sulla "percezione" dell'infrazione da parte degli Stati membri, chiamati a difendersi e a giustificare le loro scelte normative non più, almeno in una prima fase, davanti al giudice supremo del sistema giurisdizionale dell'Unione europea, bensì di fronte al Tribunale, con la secondaria (ma inevitabile) conseguenza di un allungamento dei tempi per il definitivo accertamento dell'inadempimento e, quindi, anche per l'irrogazione della sanzione, la quale rappresenta, anche per le sue possibili ricadute nel sistema amministrativo nazionale¹⁷, il più efficace dissuasore rispetto ai comportamenti devianti degli Stati.

Le reazioni e le riflessioni cui si è accennato hanno indotto ad organizzare, sul tema e sulla proposta di modifica dello Statuto, una tavola rotonda a Milano, lo scorso 25 maggio.

La proposta del 26 marzo 2018, oggi oggetto di esame, si inserisce nel ricordato percorso di evoluzione e di trasformazione del Tribunale, con l'obiettivo di migliorare – ancora una volta – l'architettura giurisdizionale dell'Unione europea. Essa, peraltro, si pone in diretta continuità con un'altra importante riforma, relativa al funzionamento del Tribunale, introdotta con il regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica del protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁸ che porterà al raddoppio dei giudici del Tribunale entro il 2019¹⁹. Detto regolamento prevede, all'art. 3, l'elaborazione di due relazioni da parte della CGUE. La prima – che ai sensi del par. 1 del menzionato art. 3, dovrà essere depositata entro il 26 dicembre 2020 – avente ad oggetto un'analisi del funzionamento del Tribunale, con particolare riferimento all'efficienza del Tribunale, nonché alla necessità e all'efficacia del raddoppio del numero dei giudici, all'utilizzo e l'efficienza delle risorse e l'istituzione di ulteriori sezioni specializzate e/o altre modifiche strutturali, eventualmente proponendo modifiche legislative. La

¹⁶ Progetto di modifica del protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, 2018/0900(COD). L'art. 281 TFUE distingue tra "richiesta" della Corte di giustizia e "proposta" della Commissione. La differente nomenclatura è rispettata anche nelle altre versioni linguistiche del TFUE. Nella prassi, inclusi i documenti ufficiali, la distinzione è meno netta, con preferenza verso l'indistinto vocabolo "progetto".

¹⁷ Si pensi al meccanismo della rivalsa previsto dall'art. 43 della l. 234/2012 e ai connessi profili di responsabilità erariale.

¹⁸ In *GUUE* 2015, L 341/14.

¹⁹ Sul punto sia consentito rinviare a M. CONDINANZI, *Innovazione e continuità alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, in C. AMALFITANO - M. CONDINANZI (a cura di), *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i Trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, 2018, p. 6 ss.

seconda relazione – da depositare entro il 26 dicembre 2017 – avente ad oggetto eventuali modifiche della ripartizione delle competenze in materia di pronunce pregiudiziali a norma dell'art. 267 TFUE. In ottemperanza a tale disposizione, il 14 dicembre 2017 la CGUE ha pubblicato una relazione ove ha ampiamente illustrato le ragioni di opportunità che suggerivano di non procedere al trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale per materie specifiche, anticipando invece la presentazione di possibili modifiche al riparto di competenza contenute nella proposta qui in esame²⁰.

Come espressamente dichiarato dal Presidente della Corte di giustizia, tuttavia, la nuova proposta «mira a sfruttare tutte le potenzialità offerte dalla riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea»²¹. Dunque, dopo aver modificato radicalmente la composizione del Tribunale, con un notevole ampliamento dell'organico la cui entità è certamente da attribuirsi più ad esigenze di mantenimento della corrispondenza con il numero degli Stati dell'Unione europea, che ad una effettiva necessità derivante dal carico di lavoro, si progetta ora di modificarne le competenze, completando la riforma da un punto di vista sostanziale.

La proposta di riforma formulata dalla CGUE, tuttavia, presenta, già ad una prima analisi, diverse criticità su cui si è ritenuto opportuno, come anticipato, riflettere collettivamente, anche nell'ottica di individuarne possibili emendamenti.

3. La proposta di modifica dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea

Una prima peculiarità della proposta di riforma in esame è che essa non esplicita in maniera chiara quali siano gli obiettivi perseguiti mediante le modifiche suggerite. Al di là della volontà dichiarata dal Presidente della Corte di «sfruttare tutte le potenzialità offerte dalla riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea» sopra ricordata, non vengono illustrati nel dettaglio gli obiettivi concreti e l'idoneità delle misure proposte a raggiungerli.

Con ogni probabilità, tuttavia, si può affermare che la volontà di sfruttare le potenzialità quantitative della nuova architettura giurisdizionale non può che tradursi nell'obiettivo di alleggerire il carico di lavoro della Corte, attribuendo nuove competenze al Tribunale, così rendendo ancora più efficace il ruolo del rinvio pregiudiziale, che, di fatto, rimarrebbe la sola significativa (almeno dal punto di vista quantitativo) competenza del giudice supremo dell'Unione. Meno evidente, invece, il conseguimento di un altro possibile obiettivo, quale il rafforzamento del ruolo “costituzionale” della Corte di giustizia, in continuità con la riforma di Nizza: attribuire al Tribunale la cognizione dei ricorsi per infrazione e

²⁰ Relazione elaborata ai sensi dell'art. 3, par. 2, del citato regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

²¹ V. lettera accompagnatoria della proposta di modifica del protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

riservare alla Corte il contenzioso sui ricorsi dove la Commissione chiede l'applicazione di una sanzione pecuniaria o con cui lo Stato membro contesta la legittimità della decisione recante l'intimazione al pagamento non significa necessariamente riservare alla Corte il contenzioso più rilevante dal punto di vista dello sviluppo istituzionale e costituzionale del sistema.

Più nel dettaglio, la proposta di modifica prevede, in primo luogo, il trasferimento al Tribunale della competenza a statuire, in primo grado, sui ricorsi per inadempimento di cui agli artt. 108, par. 2, 258 e 259 TFUE. Tra questi, tuttavia, continueranno ad essere riservati alla Corte i ricorsi che « possono rivestire una dimensione costituzionale o presentare un'urgenza o una delicatezza particolare»²², ovvero quei ricorsi che – peraltro secondo una formulazione non del tutto chiara e coerente dell'art. 51 Statuto riformato secondo la proposta – sono «diretti a far accertare l'inadempimento di uno Stato membro agli obblighi ad esso incombenti in forza del trattato sull'Unione europea, del titolo V della terza parte del trattato sul funzionamento dell'Unione europea o di un atto adottato sul fondamento di tale titolo». Il progetto fa, tuttavia, salva la possibilità, per il Tribunale, di rinviare la causa alla Corte, d'ufficio o su domanda di parte, ove essa comporti una decisione di principio o in circostanze eccezionali.

In secondo luogo, la proposta di modifica prevede il trasferimento alla Corte di giustizia della competenza a statuire sui ricorsi di annullamento di decisioni della Commissione che contestino la mancata e/o inadeguata esecuzione di una sentenza pronunciata dalla Corte *ex art.* 260, parr. 2 o 3, TFUE. Come si legge nel quinto considerando della proposta in esame, tale trasferimento sarebbe motivato dall'esigenza di assicurare che a pronunciarsi su tali decisioni sia lo stesso giudice (Corte) che ha irrogato la sanzione allo Stato membro inadempiente, in coerenza con quanto già delineato dalla giurisprudenza “comunitaria”²³.

In terzo luogo, la proposta in esame prevede l'istituzione di un procedimento preventivo diretto a vagliare l'ammissibilità delle impugnazioni, così da consentire alla Corte di statuire su determinate categorie di impugnazioni solo qualora queste ultime soddisfino taluni criteri. Questo “filtro” viene ideato per le impugnazioni relative alle cause nelle quali un organo amministrativo indipendente sia già stato adito preventivamente al ricorso dinanzi al Tribunale. Il tema, invero, non è del tutto nuovo, per quanto in passato affrontato in una diversa prospettiva. Nella decisione istitutiva del Tribunale di primo grado del 1988, come modificata dalla successiva decisione del 1993²⁴, rispetto alla competenza del

²² V. proposta CGUE, considerando n. 4.

²³ V. Corte giust., sentenza 15 gennaio 2014, causa C-292/11 P, *Commissione c. Portogallo*, cit., punto 51. Per qualche considerazione sui rapporti tra i poteri della Commissione in sede di esecuzione della sentenza e vie di ricorso consentite allo Stato membro, cfr. D. BLANC, *La procédure du recours en manquement, le traité, le juge et le gardien: entre unité et diversité en vue d'un renforcement de l'union de droit*, in S. MAHIEU, *Contentieux de l'Union européenne. Questions choisies*, Bruxelles, 2014, p. 455 ss.

²⁴ Per riferimenti, v. *supra*, note (2) e (3).

Tribunale come lì definita, si faceva salva l'eventuale «disposizione contraria contenuta in un atto che istituisce un ente di diritto comunitario», così da consentire che i ricorsi avverso gli atti di tali enti potessero essere attribuiti, in primo e unico grado, alla sola Corte di giustizia, e ciò in considerazione del fatto che avverso le decisioni di tali enti sussistono spesso rimedi “amministrativi” para-giurisdizionali che, di fatto, rischiano di sovrapporsi all'impugnativa giudiziaria avanti al giudice dell'Unione, dando così vita ad un sistema di controllo della legalità dell'atto eccessivamente pesante. La semplificazione viene, ora, realizzata alla luce della prassi²⁵, in senso inverso: immaginando – per talune ipotesi di impugnazioni non meritevoli – la preclusione all'accesso all'ultimo giudice. Infatti, in tali casi, secondo la formulazione del nuovo art. 58 *bis*, «[l]’impugnazione è ammessa, in osservanza delle modalità precisate nel regolamento di procedura, quando essa solleva, in tutto o in parte, una questione importante per l’unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell’Unione», con una locuzione che ricorda, per un verso, quanto enunciato dall'attuale art. 62, par. 1, Statuto (con norma che ha ormai esaurito il suo campo di applicazione dopo il venir meno del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea), con riferimento ai presupposti per la richiesta di riesame da parte della Corte di giustizia delle decisioni rese dal Tribunale su impugnazione delle pronunce dei tribunali specializzati avanzata dal primo avvocato generale. Per altro verso, il richiamo allo “sviluppo” del diritto dell'Unione, sembra evocare le «nuove questioni di diritto», dalla cui assenza dipende la possibilità che la Corte decida la causa senza conclusioni dell'avvocato generale (art. 20, u.c., Statuto). Non richiede un'eccessiva dose di fantasia, ipotizzare – come infatti fanno talune delle relazioni che seguono – che tale filtro possa essere esteso ad altre tipologie di impugnazioni. Ovviamente, l'estensione indiscriminata del “filtro” potrebbe poi trovarsi a dover “fare i conti” con il diritto di impugnazione che, sia pur subordinato alle condizioni e ai limiti fissati dallo Statuto, è pur sempre consacrato dall'art. 256, par. 1, 2° co., TFUE.

Da ultimo, la proposta di modifica suggerisce alcuni emendamenti di minore momento, relativi ad un coordinamento terminologico delle disposizioni del protocollo sullo Statuto della CGUE, con le disposizioni del TFUE, nella formulazione che ne ha dato il trattato di Lisbona.

Gli interventi della tavola rotonda del 25 maggio 2018 – e qui di seguito riprodotti opportunamente ampliati e integrati – hanno approfonditamente analizzato i diversi aspetti problematici delle modifiche proposte, altresì tentando di proporre possibili emendamenti in vista dell'approvazione del regolamento di modifica dello Statuto da parte del legislatore dell'Unione.

4. Le riflessioni “dottrinali” sulle prospettate modificazioni dello Statuto

²⁵ La prassi ha mostrato la presenza di un numero elevato di impugnazioni infondate o anche manifestamente infondate o inammissibili.

Nell'ideazione della tavola rotonda, si è proceduto con l'obiettivo di raccogliere contributi di soggetti interessati dal processo di riforma. La Commissione, nelle more della pubblicazione dei lavori contenuti in questo numero speciale, ha presentato, *ex art.* 281 TFUE, il proprio parere sulla proposta di riforma²⁶. Tuttavia, nessuno dei cinque contributi pubblicati nel prosieguo tiene conto di tale parere, essendo tutti aggiornati al 30 giugno 2018. Alcune considerazioni in proposito saranno comunque svolte nel successivo par. 5.

Il primo contributo è quello del dott. Fabio Filpo, referendario del Tribunale dell'Unione europea, che ha innanzitutto ricostruito nel dettaglio l'attuale sistema di ripartizione di competenze nel contenzioso dell'Unione. Egli ha poi analizzato la proposta di riforma, evidenziando *in primis* come l'introduzione di una competenza del Tribunale in materia di procedure per infrazione costituisca la novità più importante della proposta in esame, trattandosi della grande maggioranza dei ricorsi diretti dinnanzi alla Corte. Egli ha inoltre ricordato che di tale possibilità si era discusso da tempo, in considerazione del fatto che, in alcune materie, il contenzioso relativo alle procedure per infrazione comporta la necessità di un'analisi approfondita di fatti complessi e si presta pertanto a essere trattato dal Tribunale, piuttosto che dalla Corte. Il dott. Filpo ha, tuttavia, individuato diversi profili problematici della proposta, tra cui la circostanza che essa non consideri la possibilità di trasferire, in via generalizzata, al Tribunale la competenza in materia di infrazioni non contestate, cosa che invece avrebbe effettivamente contribuito all'alleggerimento del carico di lavoro della Corte, senza comportare particolari criticità dal punto di vista della competenza "costituzionale" della Corte stessa, trattandosi di pronunce che si limitano ad accertare l'inadempimento dello Stato, senza implicare questioni di principio. Il dott. Filpo ha poi portato l'attenzione sui profili attuativi della riforma, ricordando che, una volta approvata, essa richiederà una modifica corrispondente dei regolamenti di procedura delle due giurisdizioni.

Una prima analisi scientifica della riforma è stata affidata a chi ha avuto modo di occuparsi, da tempo, di contenzioso dell'Unione e di problematiche connesse con le infrazioni al diritto dell'Unione.

In particolare, la prof.ssa Chiara Amalfitano²⁷ muove dall'analisi dell'evoluzione dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea e del collegamento tra la recente proposta di riforma e la revisione del 2015 che condurrà ad una composizione "raddoppiata" del Tribunale. L'analisi si è concentrata sull'esclusione della competenza pregiudiziale dal novero di quelle trasferite al Tribunale, evidenziando alcune criticità di tale scelta, ma diffusamente considerando le ragioni esposte dalla Corte di giustizia, da ultimo nella relazione del 14 dicembre 2017, tra cui la necessità di attendere la conclusione del processo di riforma dell'architettura giurisdizionale, nonché la difficoltà di selezionare le "materie specifiche" per

²⁶ V. COM (2018) 534 def., dell'11 luglio 2018.

²⁷ Della quale si ricorda, qui, il lavoro *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2012.

le quali soltanto l'art. 256, par. 3, TFUE, consente l'attribuzione alla competenza Tribunale. Nell'affrontare il merito della proposta di modifica, la prof.ssa Amalfitano ha *in primis* posto in discussione la reale opportunità della presentazione della stessa da parte della Corte, senza attendere la conclusione della riforma di cui al regolamento 2015/2422, specie in considerazione del fatto che il completamento del processo di raddoppio dei giudici è stato impiegato come una delle ragioni giustificative del mancato trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale. Con riferimento al trasferimento delle procedure di infrazione, la prof.ssa Amalfitano ha poi evidenziato una contraddizione della Corte, che, da un lato, esclude la possibilità di trasferire la competenza pregiudiziale al Tribunale adducendo la difficoltà di individuare con sufficiente precisione le materie da devolvere alla competenza di quest'ultimo, in quanto spesso anche dietro a questioni apparentemente tecniche e circoscritte, si possono nascondere questioni trasversali e di principio, ma dall'altro lato utilizza proprio tale criterio materiale per definire il riparto di competenza tra le due istanze giudiziarie quanto alle procedure di infrazione. Inoltre, al pari di quanto evidenziato dal prof. Adam, è stata sottolineata la criticità della proposta nella misura in cui (ad esempio) non indica espressamente all'art. 51 Statuto, tra i ricorsi per inadempimento riservati alla Corte di giustizia, quelli aventi ad oggetto le norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che risultano però menzionati nella relazione illustrativa della proposta. Nelle conclusioni, la prof.ssa Amalfitano ha poi evidenziato che, se la proposta in esame può leggersi come un segnale positivo nella misura in cui rafforza il ruolo della Corte di giustizia come giudice (quasi esclusivamente) "costituzionale", essa suscita perplessità specie in punto di efficacia della procedura di infrazione in termini di sua complessiva durata (peserà, di fatto, l'introduzione di un doppio grado di giudizio), riforma che appare forse così spiegabile non tanto alla luce di esigenze di riduzione del carico di lavoro della Corte quanto per dare "nuovo lavoro" ai giudici del Tribunale, al fine di poter confermare la necessità del loro raddoppio.

Il prof. Roberto Adam²⁸, da un punto di vista tecnico sostanziale, ha illustrato come la formulazione del nuovo articolato non sia sempre chiara: ad esempio, con riferimento al trasferimento delle procedure di infrazione, il testo non chiarisce se ciò comporti anche il trasferimento della competenza a conoscere di alcune procedure di censura di eventuali inadempimenti a norme dell'Unione inserite nel trattato in deroga alla procedura di cui agli artt. 258 e 259, quali ad esempio l'art. 114, par. 9, TFUE, il quale consente alla Commissione o a qualsiasi Stato membro di adire direttamente la Corte di giustizia qualora uno Stato faccia uso in maniera abusiva dei poteri derogatori che lo stesso art. 114 gli riconosce

²⁸ Oltre che Autore di numerose pubblicazioni anche in tema di contenzioso dell'Unione europea, il prof. Adam è stato Coordinatore della Struttura di Missione per la Risoluzione delle procedure di infrazione, istituita presso il Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

– a tutela di problemi specifici di pubblica sanità o di protezione dell’ambiente o dell’ambiente di lavoro
– rispetto a misure di armonizzazione adottate dall’Unione; l’art. 348 TFUE per il caso che l’uso abusivo da parte di uno Stato membro della clausola di salvaguardia relativa agli interessi essenziali della sicurezza nazionale (art. 346 TFUE) e in caso di gravi tensioni interne o internazionali ovvero di guerra (art. 347 TFUE). La proposta della Corte, nel riformulare l’art. 51 Statuto, fa, infatti, riferimento solo all’art. 108, par. 2, 2° co., TFUE. Profili di difficoltà interpretativa sono stati evidenziati dal prof. Adam anche con riferimento all’individuazione delle procedure di infrazione riservate alla Corte di giustizia. In particolare, viene illustrato come sia difficile determinare l’eccezione avente ad oggetto i ricorsi relativi all’inadempimento degli obblighi incombenti in forza del TUE (secondo la nuova formulazione proposta per l’art. 51, par. 2, Statuto). Secondo l’analisi del prof. Adam, al di là delle norme sulla PESC/PESD, rispetto alla quale l’art. 275 TFUE esclude qualsiasi competenza della Corte, restano pochi altri articoli del TUE che, possano essere occasione di un ricorso per inadempimento, a meno di non voler considerare anche le violazioni alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (oggetto di richiamo da parte dell’art. 6 TUE). Egli ha poi illustrato anche i profili problematici del mantenimento in capo alla Corte delle attuali competenze *ex art. 260*, comportando un’ulteriore eccezione (implicita) al trasferimento al Tribunale dei ricorsi per inadempimento. Nelle sue conclusioni, il prof. Adam si è infine interrogato sui reali vantaggi per la Corte derivanti dalla proposta in esame, essendo difficile prevedere un significativo alleggerimento del carico di lavoro della Corte, e da essa derivando un riparto di competenze ancora più frastagliato rispetto al passato, oltre che non del tutto coerente.

Nel proprio contributo, l’avvocato dello Stato Sergio Fiorentino si è *in primis* interrogato sulle possibili ragioni della proposta di modifica, rilevando come esse non potessero essere ascritte all’esigenza di una migliore organizzazione in termini di riparto quantitativo delle cause tra Corte e Tribunale: secondo i dati più recenti, infatti, il numero dei ricorsi per infrazione proposti annualmente è relativamente contenuto. Egli ha quindi ipotizzato che la *ratio* effettiva dell’intervento risieda nella ricerca di una migliore coerenza del riparto di competenze con l’evoluzione che ha avuto la struttura giurisdizionale dell’Unione nel corso del tempo. Secondo la ricostruzione proposta, restava da definire la questione dei giudizi sui comportamenti degli Stati (le infrazioni c.d. non normative), ovvero se tale tipologia di ricorsi debba essere ascritta alle competenze di natura costituzionale della Corte oppure no. Dall’analisi svolta, è emersa la centralità che riveste l’accertamento dei fatti in tale tipologia di ricorsi e dunque l’opportunità del trasferimento di competenza al Tribunale.

Infine, la riflessione del dott. Antonio Caiola, funzionario al servizio giuridico del Parlamento europeo, si è concentrata innanzitutto sulla base giuridica della richiesta della Corte di giustizia – gli artt. 256, par.

1, e 281, 2° co., TFUE, nonché art. 106 *bis*, par. 1, CEEA – evidenziando la peculiarità dei trattati dell’Unione europea che consentono talune modifiche del diritto primario (trattati e protocolli, quale appunto il protocollo n. 3 sullo statuto della CGUE) mediante l’adozione di atti che sono formalmente di diritto derivato. Egli non ha mancato di sottolineare che, per quanto discutibile possa essere ritenuta questa prerogativa del legislatore dell’Unione, è evidente che essa facilita di molto le riforme di alcune parti del diritto primario, evitando il ricorso alla complessa procedura di revisione dei trattati di cui all’art. 48 TUE. Inoltre, il dott. Caiola ha evidenziato che l’art. 281, 2° co., TFUE costituisce anche un’eccezione al potere di iniziativa legislativa di cui è titolare normalmente la Commissione europea, visto che la Corte di giustizia può anch’essa presentare una richiesta finalizzata ad apportare modifiche del proprio Statuto, sottolineando al tempo stesso l’opportunità della previsione di un previo parere della Commissione che consenta al legislatore dell’Unione di avere più elementi obiettivi a sua disposizione per decidere se e come procedere alla modifica dello Statuto. Il dott. Caiola ha poi proseguito ricordando che la procedura legislativa ordinaria si applica all’*iter* legislativo per l’adozione della riforma dello Statuto della Corte di giustizia e che, dunque, l’art. 294 TFUE disciplina l’adozione dell’eventuale regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, tenendo presente la prassi che consente sovente ai co-legislatori di raggiungere un accordo in prima lettura, codificata nella dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di co-decisione, nonché il contributo dei “triloghi”. Nel proseguire la propria analisi, l’Autore ha poi evidenziato il ruolo della commissione giuridica del Parlamento europeo e individuato alcuni punti oggetto di esame e dibattito da parte del Parlamento: *in primis*, le ragioni delle modifiche richieste dalla Corte e la valutazione dell’impatto, anche finanziario, della riforma.

5. Alcune considerazioni conclusive alla luce del recente parere della Commissione europea

Nel complesso, i contributi raccolti in questo numero speciale di *Federalismi* hanno evidenziato come la proposta di riforma dello Statuto della CGUE oggetto di studio presenti diversi profili di criticità.

Come anticipato, nelle more della pubblicazione di siffatti contributi, la Commissione europea ha depositato il proprio parere, richiesto dall’art. 281 TFUE, lo scorso 11 luglio²⁹.

Essa – comprensibilmente – si è dimostrata particolarmente scettica sulla prima, e certamente di più grande impatto sistematico, delle riforme prospettate, ritenendo oltremodo proficuo che una discussione circa il possibile trasferimento della competenza in tema di infrazioni al Tribunale si svolga una volta completato (a settembre 2019) il processo di riforma finalizzato al raddoppio dei giudici di tale istanza giudiziaria. La Commissione ha evidenziato, in particolare, come la riforma in esame (*i*)

²⁹ V. nota n. 26.



avrebbe un impatto sostanzialmente insignificante sul carico di lavoro della Corte (considerando il numero di procedimenti di infrazione avviati negli ultimi tre anni) e (ii) inciderebbe negativamente sulla durata delle procedure di infrazione, prolungando l'incertezza circa l'inadempimento degli Stati, posticipando il momento in cui essi sono tenuti a porre fine al comportamento che sia ritenuto (infine) illegittimo e altresì rischiando di violare il principio di uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto dell'Unione sancito dall'art. 4, par. 2, TUE. Inoltre, (iii) i criteri di ripartizione della competenza tra le due istanze giudiziarie delineati dalla CGUE non sono di facile applicazione pratica e la Commissione rileva come proprio la difficoltà di una ripartizione delle competenze *ratione materiae* sia stata la ragione essenziale che ha indotto la CGUE a escludere l'opportunità di un trasferimento al Tribunale della competenza pregiudiziale.

Rilevando anche nel merito alcune criticità di tale proposta di riforma – criticità rilevate, al pari di quelle testé richiamate, anche nei contributi di seguito pubblicati, specie in quelli dei proff. Adam e Amalfitano (ad esempio, le incoerenze sul riparto di competenze derivanti dall'applicazione dei criteri prefigurati dalla CGUE; il fatto che la scelta di devoluzione della competenza dal Tribunale alla Corte non risulti sindacabile; il fatto che anche violazioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione dovrebbero essere ricomprese espressamente nel nuovo testo dell'art. 51 Statuto – e non solo nella relazione esplicativa della proposta – con riguardo alle ipotesi che restano nella competenza della Corte, così come quelle di obblighi posti da atti del previgente terzo pilastro, per coerenza con la competenza che ad essa resta quanto alle violazioni di norme dello SLSG o di atti di esse attuativi; o ancora il fatto che in moltissimi casi si potrebbe configurare una violazione del principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE e per tale via mantenere la competenza sull'infrazione in capo alla Corte di giustizia) – la Commissione ha quindi concluso la propria analisi ritenendo preferibile attendere la menzionata relazione che la CGUE dovrà presentare entro il dicembre 2020, per poi eventualmente procedere a cambiamenti anche strutturali quanto al riparto di competenze tra le due istanze giudiziarie. Con riferimento, invece, alla seconda e alla terza proposta, la Commissione si è dichiarata favorevole, pur proponendo – con riguardo al prospettato sistema di filtro delle impugnazioni – alcuni suggerimenti rispetto al testo proposto dalla Corte. In particolare, viene evidenziata l'opportunità di procedere ad una modifica del regolamento di procedura della Corte nelle parti rilevanti prima della (o almeno contestualmente alla) modifica dello Statuto. Essa ritiene altresì opportuno che si chiarisca la nozione di «autorità amministrativa indipendente», suggerendo alcune opzioni “interpretative”, e che non solo le decisioni che rigettano l'impugnazione, ma anche quelle che la accolgono siano motivate e rese pubbliche.

Quanto infine alle modifiche relative al coordinamento terminologico tra Statuto e TFUE, la Commissione suggerisce un'attenta valutazione degli emendamenti all'art. 51 Statuto proposti dalla CGUE, evidenziando come essi – per come formulati – rischino di far sorgere problemi interpretativi quanto al riparto di competenze tra Corte e Tribunale in tema di ricorso per annullamento.

Anche alla luce del parere presentato dalla Commissione e delle perplessità sollevate da alcune delegazioni nazionali, il presidente della Corte di giustizia, in data 13 luglio 2018 – pur dichiarando che la CGUE resta convinta della opportunità anche della prima riforma prospettata – ha invitato il Parlamento europeo e il Consiglio a concentrarsi sulle ultime tre modifiche, in particolare su quella attinente l'introduzione di un meccanismo di filtro delle impugnazioni, idonea a consentire alla Corte di meglio «fulfil, in optimal conditions, the role assigned to it by the Treaties, namely [...] deal with the cases brought before it with the expedition required and with due regard to the rights of the parties to proceedings». In tal modo la CGUE acconsente a che sia posticipata (di fatto al 2020, con la riforma del raddoppio dei giudici del Tribunale ormai completata) l'analisi della modifica concernente il trasferimento della competenza al Tribunale sulle procedure di infrazione, che ha sollevato non poche perplessità specie in merito alla durata dei procedimenti (una volta devoluta la competenza al Tribunale) e alla ricaduta (minima) sul carico di lavoro della Corte.

Potrebbe quindi vedere la luce, entro la fine della corrente legislatura, una riforma che, in sintesi, (i) trasferisca alla Corte di giustizia la competenza a statuire sui ricorsi di annullamento collegati alla mancata esecuzione di una sentenza pronunciata da quest'ultima ai sensi dell'articolo 260, parr. 2 o 3, TFUE, in tal modo concentrando nella sola Corte tutto il contenzioso afferente le infrazioni, compreso quello relativo all'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte di giustizia che, più spesso, richiede accertamenti di fatto e non richiede, abitualmente, la soluzione di aspetti giuridici suscettibili di assumere una qualche rilevanza “costituzionale”; (ii) introduca un filtro di ammissibilità alle impugnazioni avverso decisioni del Tribunale in cause in cui un organo amministrativo indipendente sia stato adito preventivamente al ricorso dinanzi al Tribunale; (iii) assicuri coerenza terminologica tra le disposizioni dello Statuto e quelle del TFUE, come modificato dal trattato di Lisbona.

In buona sostanza, il riparto di competenze tra Corte e Tribunale, che oggi conosciamo, sarà destinato a rimanere, grosso modo, tale sino almeno alla fine del 2020, quando la relazione che la Corte di giustizia sarà chiamata ad adottare «sul funzionamento del Tribunale» (prevista dall'art. 3 del citato regolamento 2015/2422) potrà fornire un *assessment* adeguato e scientifico sull'efficacia della riforma “quantitativa” del Tribunale, per valutare se essa giustificherà, a quel punto, un ulteriore intervento sulla ripartizione delle competenze all'interno della giurisdizione dell'Unione.



Le perplessità di fronte a un Tribunale “giudice delle infrazioni” (pur in primo grado) sembrano cogliere nel segno rispetto ad una riforma che avrebbe l’effetto di introdurre un importante turbamento sistematico, con inevitabile allontanamento dell’orizzonte sanzionatorio, a fronte di un assai limitato vantaggio pratico per la riduzione del carico di lavoro della Corte. Non ponendosi, per gli Stati membri, il valore garantista che il “doppio grado di giudizio” assume invece per i ricorrenti non privilegiati, questa parte della riforma sembra in effetti, tutto sommato, non necessaria. Pierre Pescatore scriveva, nel 1972, di una «cohésion structurelle entre la Cour de justice et l’exécutif communautaire»³⁰, di cui la procedura di infrazione è certo un esempio. Tale coesione ha contribuito all’edificazione dell’ordine giuridico dell’Unione e a un sistema di comunità di diritto quali oggi conosciuti e il sistema giudiziario di sanzione (in senso lato) delle infrazioni ha favorito grandemente la giurisprudenza nazionale sull’affermazione della responsabilità dello Stato per violazione di diritti dei singoli. Per quanto il Tribunale condivide, ai sensi dell’art. 19 TUE, la stessa missione della Corte, forse non vale la pena correre il rischio di introdurre cambiamenti in un’area del contenzioso che, in fin dei conti, ha sin qui dato buona prova di sé.

³⁰ P. PESCATORE, *Le droit de l’intégration. Emergence d’un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l’expérience des Communautés européennes*, Leiden, 1972, p. 78. L’opera è stata ristampata nel 2005 da Bruylant, Bruxelles.