

# Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea

di CHIARA AMALFITANO\*

SOMMARIO: I. Introduzione. Il raddoppio del numero dei giudici del Tribunale (al posto della creazione di nuovi tribunali specializzati) e il mancato trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale. – II. Le modifiche proposte dalla Corte di giustizia al legislatore dell'Unione nel marzo 2018. – III. (*segue*): il parere della Commissione. – IV. (*segue*): e le revisioni infine apportate allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea da Parlamento europeo e Consiglio. – V. Qualche riflessione in attesa di eventuali future riforme.

I. A distanza di poco più di tre mesi dalla presentazione, il 14 dicembre 2017, della relazione sulla possibilità di trasferire – in linea con quanto sancito dall'art. 256, par. 3, TFUE – la competenza pregiudiziale al Tribunale «in determinate materie previste dallo statuto»<sup>1</sup>, la Corte di giustizia, il 26 marzo 2018, ha sottoposto al legislatore dell'Unione una “richiesta” di modifica del suo Statuto finalizzata (tra l'altro) ad aumentare per altra via le competenze dell'istanza giudiziaria ormai nuovamente di primo grado<sup>2</sup>. A fronte della scelta infine effettuata nel 2015 da Parlamento europeo e Consiglio di raddoppiare<sup>3</sup> in

---

\* Professore associato confermato di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano. Il presente lavoro, dedicato agli *Scritti in onore della prof.ssa Claudia Morviducci*, riprende e sviluppa lo studio dedicato a *La recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: molti dubbi e alcuni possibili emendamenti*, in *Federalismi.it*, 3 settembre 2018.

<sup>1</sup> V. [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-01/fr\\_2018-01-12\\_08-43-52\\_238.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-01/fr_2018-01-12_08-43-52_238.pdf).

<sup>2</sup> V. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2018-INIT/it/pdf>. Come noto, il raddoppio del numero dei giudici del Tribunale (su cui subito *infra*, nel testo) ha implicato “l'abolizione” del Tribunale della funzione pubblica (TFP) e il “riassorbimento” della sua competenza (*ex art. 270 TFUE*) in capo al Tribunale, che riacquisisce così la funzione di giudice di prime cure.

<sup>3</sup> La richiesta originaria della Corte di giustizia del 28 marzo 2011 (v. [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-04/projet\\_it.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-04/projet_it.pdf)) era nel senso di aumentare di dodici unità il numero dei giudici del Tribunale. Nel dicembre 2013 l'allora Presidente della Corte di giustizia V. Skouris prospettò al Consiglio un aumento di sole nove unità. A fronte della sostanziale incapacità dei governi nazionali di trovare un accordo sul metodo di “ripartizione” tra di essi di un numero di giudici inferiore a quello degli Stati membri (che si trattasse di sorteggio o di rotazione tra Stati, di scelta meritocratica dei candidati che assicurasse una equilibrata rappresentazione geografica e demografica dei Paesi membri o, ancora, di un sistema analogo a quello che opera per gli avvocati generali, sei dei quali sono attribuiti permanentemente ai c.d. grandi Stati e cinque dei quali “ruotano” tra i restanti ventidue Stati membri), la sola strada percorribile per ovviare alle difficoltà (presunte o reali) connesse al contenzioso del Tribunale – *in primis*, l'eccessivo carico di lavoro e l'eccessiva durata dei procedimenti (v. il considerando n. 5 del regolamento (UE, Euratom) 2015/2422, di cui *infra*, nota 4), nonché l'aumento costante della varietà delle materie e della complessità tecnica delle cause da trattare (come risul-

tre fasi il numero dei giudici del Tribunale<sup>4</sup> (sfruttando la statuizione di cui all'art. 19, par. 2, cpv., TUE, secondo cui «il Tribunale è composto da *almeno* un giudice per Stato membro»<sup>5</sup>), anziché di istituire nuovi tribunali specializzati (secondo quanto previsto dall'art. 257 TFUE), non sorprendono, ed erano anzi prevedibili, le valutazioni negative della Corte, quanto al suddetto trasferimento, espresse nella menzionata relazione del dicembre 2017.

Infatti, non percorrendosi la strada della creazione dei tribunali specializzati in materie che, di fatto, avrebbero potuto (se non addirittura dovuto) essere le stesse in cui si sarebbe trasferita la competenza pregiudiziale al Tribunale (così da riconoscergli rispetto ad esse competenza rispettivamente in ultima e in unica battuta), pare consequenziale la scelta di non procedere a siffatto (“correlato” – anche nell’architettura giurisdizionale dell’Unione disegnata dal trattato di Nizza) trasferimento. Trasferire la competenza pregiudiziale a fronte della mancata creazione di tribunali specializzati implicherebbe, infatti – come

---

ta dalle relazioni annuali che riportano la lista delle materie trattate, negli ultimi due lustri, oltre alle consuete cause in materia di aiuti e concorrenza, che sono non solo complesse ma anche molto voluminose, il Tribunale ha iniziato ad occuparsi di nuove branche del diritto altrettanto complesse, quali in particolare il c.d. contenzioso REACH, quello in materia di misure restrittive e, da ultimo, quello in materia bancaria – fu quella di duplicare l’organico di tale istanza giudiziaria, attribuendo un secondo giudice a ciascuno Stato membro.

<sup>4</sup> V. 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 europea (in *GUUE*, L 341/2015, p. 14), adottato con procedura legislativa ordinaria ex art. 281 TFUE (e art. 106 trattato Euratom), che modifica l’art. 48 Statuto, che oggi prevede (i) la nomina di dodici giudici supplementari a partire dalla data di entrata in vigore del regolamento stesso (ovvero il 25 dicembre 2015); (ii) l’entrata in funzione di altri sette giudici dal 1° settembre 2016 (in concomitanza con quello che avrebbe dovuto essere il rinnovo parziale del TFP, che viene di fatto “assorbito” nel Tribunale, nel senso che i sette Stati membri che avevano un giudice della loro nazionalità in carica al momento dello scioglimento del TFP hanno ottenuto il secondo giudice al Tribunale a questa data); (iii) una composizione del Tribunale pari a due giudici per Stato membro a decorrere dal 1° settembre 2019 (in concomitanza con il rinnovo parziale di tale istanza giudiziaria). A completamento delle tre fasi – con la proroga del recesso del Regno Unito dall’Unione al 31 ottobre 2019 ed in assenza di ingressi di nuovi Stati membri – il numero dei giudici del Tribunale sarà quindi di cinquantasei. Sulla riforma dello Statuto della Corte sfociata nel regolamento in parola v., per tutti, F. DEHOUSSE, *The Reform of the EU Courts (I): The Need of a Management Approach*, in *Egmont Paper*, n. 53, dicembre 2011; Id., *The Reform of the EU Courts (II). Abandoning the Management Approach by Doubling the General Court*, *ibidem*, n. 83, marzo 2016; C. CURTI GIALDINO, *Il raddoppio dei giudici del Tribunale dell’Unione: valutazioni di merito e di legittimità costituzionale europea*, in *Federalismi.it*, 27 aprile 2015; A. ALEMANNI, L. PECH, *Thinking Justice Outside the Docket: A Critical Assessment of the Reform of the EU’s Court System*, in *CMLR*, 2017, p. 129 ss.; 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.; nonché M.-P. GRANGER, E. GUINCHARD, *Introduction: The Dos and Don’ts of Judicial Reform in the European Union*, A. ALBORS-LLORENS, *The Court of Justice in the Aftermath of Judicial Reform*, L. COUTRON, *The Changes to the General Court*, in E. GUINCHARD, M.-P. GRANGER (ed.), *The New EU Judiciary. An Analysis of Current Judicial Reforms*, Alphen aan den Rijn, 2018, rispettivamente p. 1 ss., p. 123 ss., p. 143 ss.

<sup>5</sup> Corsivo aggiunto.

diffusamente 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 da Tribunale a Corte *ex art. 256, par. 3, TFUE*) o mediante sospensione del procedimento dinanzi al Tribunale in attesa della decisione della Corte *ex art. 54 Statuto*; ma con soluzioni entrambe non efficienti nell’ottica di garantire una tutela giurisdizionale effettiva e tempestiva<sup>6</sup>.

La Corte, nella relazione del dicembre 2017, non affronta il tema della interrelazione tra le due scelte in parola e si limita a ritenere che, almeno per il momento, non sia opportuno il trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale sulla base di differenti ragioni, invero non troppo convincenti<sup>7</sup>. La giustificazione forse più ragionevole della inopportunità, nell’attuale momento storico, del trasferimento di competenza pregiudiziale al Tribunale consiste nel fatto che tale istanza giudiziaria sta riorganizzando il proprio metodo di lavoro a fronte dell’aumento dei giudici (e del numero delle cause da decidere) e che la riforma avviata nel 2015 è ancora *in itinere* e non ha ancora dato, evidentemente, tutti i suoi frutti. Secondo la Corte è pertanto preferibile attendere l’assemblamento del Tribunale “ampliato” e solo in un secondo momento (presumibilmente dopo la relazione che la Corte stessa dovrà presentare entro il 26 dicembre 2020 sul funzionamento del Tribunale a raddoppio completato<sup>8</sup>) rivalutare la possibilità del trasferimento, anche a fronte dell’evoluzione (quanto a numero e tipo) delle domande pregiudiziali sottoposte ad essa nei prossimi anni.

Un’altra ragione addotta a sostegno del mancato trasferimento è la difficoltà di individuare con sufficiente precisione materie da devolvere alla competenza pregiudiziale del Tribunale. Si potrebbe pensare a materie tecniche (la relazione menziona: dogane, tariffe, sicurezza sociale e fiscalità indiretta) – ma si potrebbero aggiungere anche materie di cui il Tribunale si occupa in maniera preponderante, quali il contenzioso in materia di proprietà intellettuale – e far concentrare l’organo apicale su materie “essenziali” (cittadinanza, mercato in-

---

<sup>6</sup> 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, C. SAUNDERS (eds.), *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, Baden Baden, 2006, p. 241 ss., spec. p. 252; K. LENAERTS, *The Unity of European Law and the Overload of the ECJ – The System of Preliminary Rulings Revisited*, *ibidem*, p. 211 ss., spec. p. 234 s., nonché ID., *The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union*, in *CMLR*, 2007, p. 1265 ss., spec. p. 1657.

<sup>7</sup> Per una più ampia disamina delle ragioni addotte dalla Corte per non trasferire al Tribunale alcuna competenza pregiudiziale sia consentito rinviare a C. AMALFITANO, *La recente proposta di riforma*, cit., p. 8 ss.

<sup>8</sup> Si tratta della relazione prevista dall’art. 3 del citato regolamento 2015/2422, su cui v. *infra*, par. V.

terno, SLSG, integrazione economica e monetaria). La Corte evidenzia tuttavia 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. Abbastanza peculiare, per non dire paradossale, è tuttavia il fatto che, come subito si vedrà, una distinzione sostanzialmente coincidente a quella da ultimo menzionata viene impiegata dalla Corte, nella proposta del marzo 2018, per ripartire la competenza tra Corte e Tribunale nelle procedure di infrazione.

Non a torto, anche per tale ragione, la Commissione, come meglio si dirà nel prosieguo, non ha “avallato” la richiesta della Corte quanto al trasferimento in parola, che è stata pertanto (almeno per il momento) accantonata e non trova infatti alcun riscontro nella modifica dello Statuto infine disposta con il regolamento (UE, Euratom) 2019/629, adottato dal legislatore dell'Unione lo scorso 17 aprile 2019<sup>9</sup>. Il testo definitivamente approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio risulta perciò ampiamente ridimensionato rispetto all'originaria proposta della Corte, benché – anche con riguardo al tema della ripartizione della competenza nelle procedure di infrazione – una più ampia riflessione potrà essere riavviata dopo la fine del 2020, una volta che il Tribunale sarà “a regime”, con funzionamento pieno a ranghi raddoppiati.

Certo, non può non anticiparsi che se è vero che, con la riforma da ultimo approvata, la competenza della Corte potrà essere limitata dal nuovo meccanismo di filtro delle impugnazioni, la modifica dell'art. 51 Statuto ivi realizzata implica un'estensione, seppur limitata, della sua attività, in controtendenza rispetto alla volontà della Corte di ridurre la propria competenza ed espandere quella del Tribunale, anche per giustificare in qualche modo il (tanto contestato, in dottrina) raddoppio del numero dei giudici dell'istanza giudiziaria di prime cure<sup>10</sup> (benché la Corte, in termini più *soft*, si esprima nel senso di una proposta che mira a «sfruttare tutte le potenzialità» offerte dalla riforma del 2015<sup>11</sup>).

---

<sup>9</sup> In *GUUE*, L 111/2019, p. 1. Come per il raddoppio del numero dei giudici del Tribunale, anche la modifica in esame è stata deliberata con procedura legislativa ordinaria ex art. 281 TFUE (e art. 106, par. 1, trattato Euratom), su “richiesta” della Corte e previo parere della Commissione. La posizione del Parlamento europeo in plenaria è stata espressa il 13 marzo e la decisione del Consiglio data 9 aprile.

<sup>10</sup> La scelta del raddoppio del numero di giudici è stata dettata, come visto (*supra*, nota 3), da ragioni politiche, non riuscendo gli Stati membri ad accordarsi sul criterio in base al quale ripartire “tra essi” un numero di giudici inferiore a quello degli Stati. Essa è stata anche una scelta particolarmente sofferta, con critiche mosse alla Corte di aver utilizzato dati non corrispondenti a quelli reali e comunque dati che testimoniavano che diverso avrebbe potuto e dovuto essere l'approccio corretto per risolvere i problemi di *backlog* ed eventuale *workload*. Già erano state introdotte riforme organizzative interne ed erano stati assunti nove nuovi referendari che supportavano i giudici relatori con il carico di lavoro più elevato (sull'aumento della produttività del Tribunale grazie al lavoro di tali referendari supplementari v. L. COUTRON, *op. cit.*, p. 151). Secondo diverse fonti, sarebbe stato sufficiente aumentare ancora il numero dei referendari ed eventualmente innalzare solo di qualche unità quello dei giudici. Una riforma di questo tenore avrebbe avuto un impatto economico anche più contenuto rispetto a quello del raddoppio dei

Ma andiamo con ordine, esaminando prima la richiesta di modifica avanzata dalla Corte *ex art.* 281 TFUE, poi il testo della riforma approvata, quale delimitato, rispetto all'iniziativa della Corte, a seguito del parere della Commissione di luglio 2018, per concludere con qualche osservazione critica.

**II.** La richiesta della Corte del 26 marzo 2018<sup>12</sup> – la cui presentazione era stata anticipata nella relazione di dicembre 2017 – prospetta tre tipologie di interventi modificativi dello Statuto, due concernenti il riparto di competenze sui ricorsi diretti e un terzo il sistema delle impugnazioni dinanzi alla Corte. Ad essi si affiancano interventi di «coordinamento terminologico», tesi ad eliminare le incoerenze lessicali tra il linguaggio impiegato nel TFUE dopo Lisbona e quello (ancora) utilizzato nello Statuto. La Corte rileva, infatti, che la terminologia impiegata dall'art. 51 Statuto per definire gli atti e le omissioni che possono costituire oggetto di ricorso per annullamento o in carenza corrisponde a quella di cui alle disposizioni che regolamentavano tali ricorsi nel trattato CE (ovvero gli artt. 230 e 232, oggi artt. 263 e 265 TFUE) e rischia di creare incertezze quanto all'esatta ripartizione di competenze tra la Corte stessa e il Tribunale. Pertanto, per ristabilire la coerenza tra la norma statutaria e le menzionate disposizioni del TFUE, occorre modificare la prima impiegando la stessa terminologia utilizzata nei secondi<sup>13</sup>.

---

giudici, che si è detto essere comunque (a sua volta) inferiore rispetto a quello che avrebbe potuto essere provocato dal contenzioso *ex art.* 268 TFUE per violazione della durata ragionevole del processo. E, soprattutto, avrebbe evitato che, in conseguenza dell'ingresso di ogni nuovo Stato membro nell'Unione, questi, indipendentemente dal peso demografico o dal concreto aumento del contenzioso che potrà determinare, si vede attribuire due nuovi giudici al Tribunale.

<sup>11</sup> V. lettera del Presidente della Corte di giustizia, K. Lenaerts, che accompagna la richiesta del 26 marzo 2018, nonché lettera del 13 luglio 2018, sempre del Presidente Lenaerts, dopo il parere espresso dalla Commissione l'11 luglio 2018.

<sup>12</sup> Su cui v., oltre a C. AMALFITANO, *La recente proposta di riforma*, cit., i contributi di M. CONDINANZI, *Corte di giustizia e Tribunale dell'Unione europea: storia e prospettive di una "tribolata" ripartizione di competenze*, R. ADAM, *La recente proposta della Corte di trasferire i ricorsi per inadempimento al Tribunale dell'Unione*, A. CAIOLA, *La procedura legislativa per la nuova riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, F. FILPO, *La riforma della ripartizione di competenze nel contenzioso dell'Unione europea*, e S. FIORENTINO, *Corte di giustizia e Tribunale dell'Unione europea: prospettive di modifica del riparto di competenze*, in *Federalismi.it*, 3 settembre 2018; nonché J. ALBERTI, *The draft amendments to CJEU's Statute and the future challenges of administrative adjudication in the EU*, *ibidem*, 6 febbraio 2019.

<sup>13</sup> In particolare, si propone di modificare, al par. 1 dell'art. 51, la lettera *a)* sub *i)* e la lettera *b)* come segue: «1. In deroga alla norma di cui all'articolo 256, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sono di competenza della Corte di giustizia: *a)* i ricorsi previsti agli articoli 263 e 265 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, proposti da uno Stato membro: *i)* contro un atto legislativo, un atto del Consiglio che non sia una raccomandazione o un parere, un atto del Parlamento europeo o del Consiglio europeo destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi, o contro un'astensione dal pronunciarsi del Parlamento europeo, del Consiglio europeo o del Consiglio, salvo che si tratti: (...) *b)* i ricorsi previsti agli articoli 263 e 265 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, proposti da un'istituzione dell'Unione contro un atto legislativo, un atto del Consiglio, della Commissione o della Banca

La prima richiesta di modifica “di merito” riguarda l’art. 51 Statuto e il successivo art. 61. La Corte propone di aggiungere un secondo paragrafo all’art. 51, così da conferire al Tribunale la competenza «a conoscere, in primo grado, dei ricorsi fondati sugli articoli 108, paragrafo 2, secondo comma, 258 o 259 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, *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 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*» (corsivi aggiunti). Si prevede 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. La domanda di cui al comma precedente è presentata, secondo i casi, nell’atto introduttivo del giudizio o entro i due mesi successivi alla sua notifica alla parte convenuta» (corsivi aggiunti)<sup>14</sup>. La Corte propone, quindi, di aggiungere un ultimo comma all’art. 61 Statuto, in base al quale, in deroga alla regola generale fissata nel primo comma della disposizione, «la Corte esamina l’insieme degli elementi in fatto e in diritto rilevanti e *statuisce in via definitiva sulla controversia quando essa accoglie un’impugnazione* proposta contro una decisione del Tribunale pronunciata ai sensi dell’articolo 51, paragrafo 2, del presente statuto» (corsivo aggiunto).

Il trasferimento in parola si giustifica, *in primis*, in considerazione della somiglianza tra le procedure di infrazione e gli altri ricorsi diretti che già rientrano nella competenza del Tribunale e in virtù del fatto che siffatte procedure richiedono spesso un’ampia valutazione su fatti complessi che certo potrebbe essere ben effettuata (anche) dal Tribunale.

---

*centrale europea che non siano una raccomandazione o un parere, un atto del Parlamento europeo o del Consiglio europeo destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi, o contro un’astensione dal pronunciarsi del Parlamento europeo, del Consiglio europeo, del Consiglio, della Commissione o della Banca centrale europea*» (corsivi aggiunti, per evidenziare le modifiche richieste).

<sup>14</sup> In dottrina, a favore del trasferimento al Tribunale della competenza relativa ai procedimenti di infrazione v., ad esempio, A. ADINOLFI, *Le istituzioni giudiziarie nel progetto di Costituzione europea*, in *RDI*, 2003, p. 645 ss., spec. p. 657 (che si dichiara favorevole al trasferimento almeno per i casi di *manquement non contesté*); P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford, 2010, p. 139. Non sfavorevole al trasferimento della competenza sulle infrazioni al Tribunale, ma specificando che, laddove ciò divenisse inevitabile per far fronte all’eccessivo carico di lavoro della Corte, si dovrebbe modificare lo Statuto (anche) nel senso che il Tribunale potrebbe comunque trasferire la causa alla Corte qualora ritenesse che, per le sue peculiarità, vi è un rischio di pregiudizio dell’unità e della coerenza del diritto dell’Unione v. K. LENAERTS, *The Rule of Law*, cit., p. 1658 s. Più scettico sul trasferimento della competenza in parola al Tribunale, specie a causa dell’allungamento della procedura, con aggiunta di un grado di giudizio, v. L. PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, Alphen aan den Rijn, 2017, p. 377 ss.

Ciò che non può passare sotto silenzio è la circostanza che, come anticipato, il criterio “materiale” che la Corte utilizza per escludere la possibilità di trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale data la difficoltà di enucleare una netta linea di demarcazione tra le competenze delle due istanze giudiziarie viene “recuperato” per definire il riparto di competenza quanto alle procedure di infrazione. La competenza del Tribunale diventerebbe, infatti, generale, solo per le procedure di infrazione in tema di aiuti ai sensi dell’art. 108 TFUE. Per i ricorsi promossi *ex artt.* 258 e 259 TFUE, invece, si prevede una notevole limitazione del trasferimento; notevole e, al contempo, carente quanto alla revisione della disposizione statutaria se confrontata con le spiegazioni contenute nella relazione illustrativa della proposta. Infatti, mentre il nuovo art. 51, par. 2, Statuto contempla il mantenimento della competenza in capo alla Corte per i casi di violazione di obblighi fissati dal TUE o dalle norme del titolo VI TFUE relative allo SLSG (o dagli atti adottati in tale ambito), nella menzionata relazione illustrativa si indicano tra le procedure che devono restare alla Corte (o comunque, tra le ipotesi di deroga del trasferimento “formalmente generalizzato” al Tribunale) anche gli inadempimenti aventi ad oggetto norme della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

Non è chiaro perché tale ipotesi non sia ricompresa nel testo del nuovo art. 51, par. 2, Statuto e non può non notarsi come la violazione di una disposizione della Carta potrebbe rilevare in una qualunque (o quasi) procedura di infrazione in cui si contesta, più specificamente, la violazione di obblighi posti da norme di diritto derivato<sup>15</sup> (anche) diverse da quelle attuative del menzionato titolo VI TFUE (rispetto a cui si configura già in astratto, come visto, la competenza della Corte). Ci si potrebbe dunque chiedere se la violazione *anche* di una norma della Carta sarebbe sufficiente ad attribuire la competenza alla Corte. E analogamente, se la violazione – in combinato con altri obblighi – del principio di leale cooperazione di cui all’art. 4, par. 3, TUE, sarebbe anch’essa di per sé idonea a derogare al trasferimento di competenza al Tribunale. E ancora, perché non lasciare alla Corte anche la competenza sulle infrazioni che consistono nella violazione di un principio generale di diritto dell’Unione. Non paiono, infatti, esservi ragioni idonee a giustificare una diversità di trattamento tra violazione di norme del TUE e della Carta, da un lato, e dei principi generali, dall’altro lato.

---

<sup>15</sup> La Carta, che opera solo nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione, è stata definita «the shadow of substantive EU law»: v. K. LENAERTS, *The EU Charter of Fundamental Rights: Scope of Application and Methods of Interpretation*, in V. KRONENBERGER, M.T. D’ALESSIO, V. PLACCO (eds.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l’Union européenne à la croisée des chemins. Hommage en l’honneur de P. Mengozzi*, Bruxelles, 2013, p. 107 ss., spec. p. 117; K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, p. 1559 ss., spec. p. 1568.

Tuttavia, a fronte di queste limitazioni/ eccezioni, giustificate dalla “natura costituzionale” dell’illecito o dall’urgenza di giungere a decisione<sup>16</sup>, non pare sarebbero poi molti i procedimenti che finirebbero per essere davvero attribuiti al Tribunale (anche in considerazione del numero relativamente ridotto di procedure di infrazione di cui, annualmente, è investita la Corte<sup>17</sup>).

La stessa riflessione si pone, “rafforzata”, relativamente alla seconda parte dell’art. 51, par. 2, in base a cui, come visto, qualora sia necessaria una *decisione di principio* o in presenza di *circostanze eccezionali*, il Tribunale, d’ufficio o su domanda di parte, può *rinviare* la causa dinanzi alla Corte. Si prevede qui un meccanismo analogo a quello contemplato dall’art. 256, par. 3, TFUE quanto al rinvio della decisione di una questione pregiudiziale, anche se in questo caso si ammette che anche la parte (Commissione o Stato membro, rispettivamente nel ricorso o nel controricorso) possa chiedere siffatto rinvio<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> R. ADAM, *La recente proposta della Corte*, cit., p. 8 s., critica il fatto che l’eccezione al trasferimento sia “materialmente” limitata alle sole questioni inerenti allo SLSG, dal momento che molte altre questioni potrebbero necessitare un trattamento di urgenza e rendere inopportuno il doppio grado di giudizio. Vero, però, che tali altre questioni non possono forse essere determinate a *priori* con altrettanto rigore e laddove si dovesse assicurare l’urgenza il Tribunale potrebbe rinviare la causa alla Corte, così da farla decidere in unico grado.

<sup>17</sup> In base alle ultime statistiche, relative all’anno 2018, in tale anno sono stati avviati cinquantasette procedimenti di infrazione e ne sono state decise trentatré. Nel 2017 sono stati introdotti quarantuno procedimenti per inadempimento *ex art.* 258 TFUE e tre di “condanna” *ex art.* 260, par. 2, TFUE, e ne sono stati decisi rispettivamente venti e tre. Per il 2016 i dati tornano a non distinguere le procedure instaurate e decise in base alle due disposizioni e riportano trentuno procedure di infrazione instaurate e trentuno decise. Ancora, nel 2015 ci sono state trentasette cause introdotte e trentuno chiuse. Nel 2014 il dato era relativamente più elevato: cinquantasette cause instaurate e quarantaquattro chiuse. Ancora, nel 2013, cinquantaquattro instaurate e sessantatré decise e nel 2012 cinquantotto introdotte e cinquantadue decise.

<sup>18</sup> Tra le circostanze eccezionali sembra annoverabile anche quella in cui sulla stessa questione (e, eventualmente, su questione strettamente connessa a quella) al vaglio del Tribunale nell’ambito di una procedura di infrazione penda una questione pregiudiziale interpretativa dinanzi alla Corte. Non sono casi frequenti, ma la prassi dinanzi alla Corte dimostra che essi ci sono. E benché non sia possibile una formale riunione delle cause, avendo esse natura diversa ed essendo diverse le regole del procedimento che scaturisce da un rinvio pregiudiziale e da un ricorso diretto, proprio la prassi menzionata dimostra come la Corte abbia portato avanti cause siffatte in parallelo e abbia emesso sentenza lo stesso giorno (v., per tutte, sentenze Corte giust. 13 luglio 2004, C-429/02, *Bacardi France SAS*, ECLI:EU:C:2004:432 e 13 luglio 2004, C-262/02, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2004:431; sentenze Corte giust. 11 settembre 2007, C-76/05, *Schwarz e Gootjes - Schwarz*, ECLI:EU:C:2007:492, e 11 settembre 2007, C-318/05, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2007:495). Nel caso di devoluzione di competenza sulle infrazioni al Tribunale, sarebbe opportuno – se non addirittura necessario – che esse venissero decise dalla Corte, investita sostanzialmente della stessa (o strettamente correlata) questione con un rinvio pregiudiziale interpretativo. E parrebbe altresì opportuno che tale ipotesi di rinvio (obbligatorio) venisse espressamente configurata come ipotesi autonoma nel testo del nuovo art. 51, par. 2, Statuto. Ci si potrebbe quindi altresì interrogare sull’opportunità (o necessità) di procedere anche (o in alternativa) ad una integrazione dell’art. 54, 3° comma, Statuto. Esso, come noto, regola le ipotesi di sospensione e declinatoria di competenza da parte di Tribunale o Corte nel caso di “connessione” di cause, ma nella sua attuale formulazione pare legittimare solo una



Passando alla seconda modifica richiesta dalla Corte di giustizia, essa consiste nell'introduzione di una ulteriore (rispetto a quelle oggi già previste dall'art. 51 Statuto) deroga alla competenza generale di primo grado del Tribunale. Si propone, infatti, la modifica del par. 1 di tale articolo, riservando alla competenza della Corte (anche) i ricorsi *ex art. 263 TFUE* «proposti da uno Stato membro contro un atto della Commissione relativo alla mancata esecuzione adeguata di una sentenza pronunciata dalla Corte» *ex art. 260, par. 2 o par. 3, TFUE*.

Si tratta di modifica che era stata discussa all'interno della Corte – sebbene mai formalizzata – già qualche anno addietro<sup>19</sup>, sulla base di indicazioni date dallo stesso organo apicale in sede giurisdizionale. Infatti, benché si tratti di ipotesi poco frequenti (ad oggi si contano sette casi<sup>20</sup>), può accadere che uno Stato membro contesti le richieste formulate dalla Commissione in esecuzione di una sentenza della Corte che irroga una sanzione pecuniaria *ex art. 260, par. 2, TFUE* (ad oggi non ci sono ancora sentenze emesse *ex art. 260, par. 3, TFUE*, ma solo una decina di procedimenti pendenti<sup>21</sup>) e che la decisione della Commissione sul *quantum* dovuto sia, appunto, oggetto di ricorso dinanzi al

---

sospensione del procedimento da parte del Tribunale in caso di analogo problema interpretativo sottoposto al vaglio della Corte.

<sup>19</sup> In dottrina, a favore della modifica in esame v., per tutti, L. PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, cit., p. 289; D.P. DOMENICUCCI, M. LATERZA, *Commento art. 51 Statuto*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 266.

<sup>20</sup> V. (i) sentenza del Tribunale del 29 marzo 2011, T-33/09, *Portogallo c. Commissione*, ECLI:EU:T:2011:127 (poi confermata dalla sentenza della Corte giust. 15 gennaio 2014, C-292/11 P, *Commissione c. Portogallo*, ECLI:EU:C:2014:3), (ii) nonché, sullo stesso originario inadempimento e condanna della Corte *ex art. 260, par. 2, TFUE*, ordinanza del Tribunale del 27 giugno 2016, T-810/14, *Portogallo c. Commissione*, ECLI:EU:T:2016:417; (iii) sentenza del Tribunale del 19 ottobre 2011, T-139/06, *Francia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2011:605; (iv) sentenza del Tribunale del 21 ottobre 2014, T-268/13, *Italia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2014:900 e sempre sulla stessa “questione” (v) sentenza del Tribunale del 9 giugno 2016, T-122/14, *Italia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2016:342 e (vi) ordinanza del Tribunale del 28 novembre 2016, T-147/16, *Italia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2016:701; (vii) sentenza del Tribunale del 28 marzo 2017, T-733/15, *Portogallo c. Commissione*, ECLI:EU:T:2017:225.

<sup>21</sup> Otto, per l'esattezza: v. causa C-569/17, *Commissione c. Spagna*, con conclusioni dell'avvocato generale Tanchev del 28 marzo 2019, ECLI:EU:C:2019:271; causa C-69/18, *Commissione c. Slovenia*; causa C-164/18, *Commissione c. Spagna*; causa C-165/18, *Commissione c. Spagna*; causa C-188/18, *Commissione c. Slovenia*; causa C-430/18, *Commissione c. Spagna*; causa C-550/18, *Commissione c. Irlanda*; causa C-628/18, *Commissione c. Slovenia*. Sino ad oggi i ricorsi avviati *ex art. 260, par. 3, TFUE* sono stati cancellati dal ruolo per sistematica rinuncia agli atti della Commissione (v., da ultimo, ordinanze del Presidente della Corte di giustizia del 28 marzo 2018, C-381/17, *Commissione c. Croazia*, ECLI:EU:C:2018:260; 1° giugno 2018, C-27/18, *Commissione c. Bulgaria* ECLI:EU:C:2018:453; 4 giugno 2018, C-61/18, *Commissione c. Bulgaria*, ECLI:EU:C:2018:468; 27 giugno 2018, C-207/18, *Commissione c. Spagna*, ECLI:EU:C:2018:550; 11 dicembre 2018, C-76/18, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2018:1043 e C-77/18, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2018:1044 e C-79/18, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2018:1045).

giudice dell'Unione<sup>22</sup>. In base all'attuale riparto di competenze, il ricorso di annullamento deve essere proposto dallo Stato membro dinanzi al Tribunale; ma è inopportuno che sia tale giudice (seppur in prima istanza) a valutare l'esecuzione della sentenza di "condanna" e il versamento dell'ammontare definito dalla Corte rispetto ad un certo inadempimento dalla stessa riscontrato: esso, infatti, rischierebbe di invadere la competenza esclusiva della Corte in tale ambito<sup>23</sup> e risulta pertanto più appropriato che la valutazione in parola sia riservata (in unico grado) all'organo giudiziario di vertice del sistema.

Quanto, infine, alla terza modifica "di sostanza" richiesta dalla Corte, essa concerne l'introduzione di un «procedimento preventivo di ammissione di determinate impugnazioni», che sono destinate ad aumentare in conseguenza del ripristino in capo al Tribunale della competenza in primo grado per le controversie in materia di pubblico impiego, nonché dell'aumento del numero dei giudici di tale istanza e, quindi, delle decisioni da essa adottate.

Il meccanismo di filtro non è generalizzato, ovvero non riguarda tutti i *pourvois* che, in qualunque materia e rispetto a qualunque tipo di ricorso diretto, potrebbero essere instaurati dinanzi alla Corte di giustizia, ma solo le controversie che siano già state oggetto di esame da parte di "un'autorità amministrativa indipendente", ossia le cause che hanno beneficiato di un ricorso amministrativo prima di essere portate dinanzi al Tribunale. Ciò avviene, si legge nella relazione illustrativa della proposta, «*segnatamente*, per le decisioni adottate in materia di marchi dall'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO), dove esistono commissioni di ricorso, ma anche per le decisioni di diverse agenzie dell'Unione dotate di organi amministrativi di ricorso, quali l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (UCVV) o l'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA)» (corsivi aggiunti). Le espressioni impiegate dalla Corte rendono evidente che non si tratta di elencazione esaustiva, l'articolato cogente della richiesta di modifica utilizzando del resto genericamente – come detto – l'espressione "autorità amministrativa indipendente".

Le decisioni in parola sono state oggetto – afferma la Corte – di un duplice controllo di legittimità ed essa si pronuncerebbe quindi, di fatto, in terzo grado, in casi in cui, come dimostra la prassi, molte impugnazioni sono respinte perché manifestamente irricevibili o manifestamente infondate, malgrado si sia dovuto procedere alla loro istruzione, impiegando rilevanti risorse. Secondo la Corte è quindi assai opportuna l'introduzione di siffatto meccanismo, con previsione di un nuovo art. 58 *bis* nello Statuto, secondo cui – in osservanza delle modalità da precisarsi nel regolamento di procedura – l'impugnazione è ammessa quando «solleva, in tutto o in parte, una *questione importante per l'unità*,

---

<sup>22</sup> Sulle fasi successive alla sentenza di "condanna" e lo "speciale procedimento giurisdizionale di esecuzione" di siffatte sentenze della Corte di giustizia sia consentito rinviare a C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2012, p. 235 ss.

<sup>23</sup> V. Corte giust. 15 gennaio 2014, C-292/11 P, *Commissione c. Portogallo*, cit., punto 51.

*la coerenza lo sviluppo del diritto dell'Unione»* (corsivo aggiunto). Si tratta di formula che – come subito evidenziato in dottrina<sup>24</sup> – per un verso ricorda quanto enunciato dall'art. 62, par. 1, Statuto con riferimento ai presupposti per la richiesta di riesame (benché in questo caso il presupposto operativo sia una *questione importante per l'unità o la coerenza e non*, come per il riesame, una questione che *mette a grave rischio* l'unità o la coerenza) e, per altro verso, evoca «le nuove questioni di diritto» dalla cui assenza dipende, *ex art. 20*, ultimo comma, Statuto, la possibilità di decidere una causa senza conclusioni dell'avvocato generale.

Spetta alla parte che impugna dimostrare, con apposito atto allegato all'impugnazione, il proprio interesse ad una pronuncia della Corte di giustizia in considerazione delle ragioni testé richiamate e ad una sezione *ad hoc* della Corte verificare la sussistenza di queste condizioni – come accade(va) rispetto al riesame (dove tuttavia la richiesta è presentata dal primo avvocato generale e non dalla parte, ma anche in tal caso l'organo apicale intervenendo dopo due gradi di giudizio, quelli svoltosi dinanzi al Tribunale della funzione pubblica prima, e al Tribunale, poi). L'impugnazione può essere ammessa anche solo parzialmente (in questo caso, come in quello di ammissione integrale sarà notificata alle altre parti della controversia); la decisione di diniego dovrà essere motivata e renderà definitiva la sentenza del Tribunale.

**III.** Come anticipato, oltre alle modifiche lessicali, solo due delle tre modifiche “di merito” sono state approvate dal legislatore dell'Unione. La Corte stessa, dopo il parere negativo espresso dalla Commissione l'11 luglio 2018<sup>25</sup>, ha “ritirato” la richiesta concernente il trasferimento della competenza nelle procedure di infrazione al Tribunale, riservandosi di tornare sul tema – eventualmente in uno con il possibile trasferimento della competenza pregiudiziale – dopo il deposito della relazione di dicembre 2020 sul funzionamento “a regime” (*post* riforma avviata nel 2015) del giudice di prime cure<sup>26</sup>.

La Commissione, coinvolta nella procedura di revisione dello Statuto *ex art. 281* TFUE allo scopo di fornire elementi obiettivi sulla opportunità delle riforme richieste e sulle modalità con cui eventualmente realizzarle, si è infatti mostrata assai scettica sul trasferimento in parola, specie in considerazione del fatto che la riforma dell'architettura giurisdizionale del Tribunale non ha ancora prodotto tutti i suoi effetti e della circostanza che, come anticipato, il criterio “materiale” che si esclude possa essere utilmente impiegato per ripartire la competenza pregiudiziale tra Corte e Tribunale viene prospettato come criterio

---

<sup>24</sup> V. M. CONDINANZI, *Corte di giustizia e Tribunale dell'Unione europea*, p. 11.

<sup>25</sup> V. parere della Commissione sul progetto di modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, presentato dalla Corte di giustizia il 26 marzo 2018, 11 luglio 2018, COM(2018) 534 def.

<sup>26</sup> V. la citata lettera del Presidente Lenaerts del 13 luglio 2018. Nello stesso senso v. il considerando n. 5 del regolamento (UE, Euratom) 2019/629.

per ripartire la competenza nelle procedure di infrazione, anche rispetto ad esse, però, presentando le stesse criticità evidenziate dalla Corte nella relazione di dicembre 2017.

La Commissione ha altresì rilevato che l'alleggerimento del carico di lavoro della Corte sarebbe assolutamente insignificante (anche considerando i rinvii dal Tribunale all'organo apicale di cause che sollevano questioni di principio o in presenza di circostanze eccezionali) e che nel complesso, conteggiando le impugnazioni delle sentenze emesse dal Tribunale, il carico delle due istanze giudiziarie addirittura aumenterebbe<sup>27</sup>. Ancora, il trasferimento in parola inciderebbe negativamente sulla durata dei procedimenti, ritardando il momento in cui lo Stato membro sarebbe tenuto a porre fine all'inadempimento (che sia infine) accertato<sup>28</sup> ed eventualmente quello successivo in cui potrebbe essere condannato al versamento di una sanzione pecuniaria *ex art. 260, par. 2, TFUE*, con un impatto politico assolutamente riprovevole sull'effettività del diritto dell'Unione. Tale trasferimento metterebbe a repentaglio l'efficacia stessa della procedura di infrazione<sup>29</sup>, con ripercussioni negative pure per i cittadini<sup>30</sup> e quindi, anche in considerazione del fatto che si tratta di procedura strutturalmen-

---

<sup>27</sup> La Commissione giunge a tale conclusione esaminando il numero di procedure di infrazione instaurate nel triennio precedente la data di presentazione della richiesta di riforma dello Statuto da parte della Corte. Volendo, v. le statistiche riportate *supra*, nota 17.

<sup>28</sup> A nostro avviso, minimo disincentivo all'impugnazione, che diverrebbe pressoché sistematica (è infatti difficile immaginare che lo Stato, se non in casi di *manquement non contesté*, non impugni la decisione del Tribunale), deriverebbe dal fatto che l'impugnazione non ha carattere sospensivo. Così come a poco servirebbe il correttivo – di cui alla menzionata modifica dell'art. 61 Statuto – per cui la Corte, in sede di *pourvoi*, statuerebbe in via definitiva senza rinviare al Tribunale: ciò perché due gradi di giudizio richiedono comunque tempi più lunghi di un solo procedimento.

<sup>29</sup> Non può non rilevarsi come la riduzione dell'efficacia deterrente della procedura di infrazione che discenderebbe dalla riforma prospettata si porrebbe in controtendenza rispetto alle modifiche da sempre apportate ad essa e agli studi che si sono susseguiti negli anni con lo scopo di trovare soluzioni che ne aumentassero la deterrenza, appunto, e non certo la riducessero. In tema sia consentito rinviare all'esame svolto in C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna"*, cit., spec. p. 285 ss. Vero, tuttavia, altresì che nella comunicazione dedicata a *Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione* (in *GUUE*, C 18/2017, p. 10), la Commissione pare assumere un atteggiamento lassista (se paragonato al passato) quanto all'avvio di nuovi procedimenti per inadempimento (per una critica a tale approccio v. R. ADAM, *Una nuova Comunicazione della Commissione in materia di rispetto del diritto dell'Unione: "risultati migliori attraverso una migliore applicazione", ma con minor controllo?*, in questa *Rivista, Osservatorio europeo*, giugno 2017).

<sup>30</sup> Si pensi, in particolare, alla giurisprudenza sulla responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione che ritiene provato il carattere grave e manifesto della violazione in presenza di una sentenza di accertamento dell'inadempimento o pregiudiziale interpretativa (che parimenti riscontri, nella sostanza, la non conformità del diritto nazionale al diritto dell'Unione oggetto di interpretazione). Evidentemente, più tempo impiega il giudice dell'Unione ad accertare l'illecito dello Stato, più arduo sarà per il singolo pregiudicato dall'inadempimento provare la più difficile delle tre condizioni fissate dal giudice di Lussemburgo per ottenere il risarcimento del danno subito, ovvero (appunto) la violazione grave e manifesta.

te simile (quanto ai soggetti coinvolti) al contenzioso “istituzionale” riservato alla competenza esclusiva della Corte, è preferibile che (per ora, almeno, come detto) essa resti gestita dalla sola Corte.

Quanto, invece, alle altre due richieste di modifica “nel merito” dello Statuto, la Commissione condivide *in toto* le finalità perseguite con il trasferimento alla Corte della competenza sui ricorsi per annullamento di decisioni della Commissione volte al recupero di penalità o somme forfetarie, così da assicurare che sia lo stesso giudice ad occuparsi della loro comminazione e delle contestazioni relative al loro versamento; pur concordando con gli obiettivi sottesi all’introduzione del meccanismo di filtro delle impugnazioni, formula alcuni rilievi e suggerimenti per il legislatore dell’Unione.

In particolare, la Commissione ritiene opportuno che si proceda ad una modifica del regolamento di procedura della Corte nelle parti rilevanti prima della, o almeno contestualmente alla, modifica dello Statuto; che anche le decisioni che accolgono l’impugnazione, e non solo quelle che la rigettano, siano motivate e rese pubbliche; e, soprattutto, che si chiarisca la nozione di “autorità amministrativa indipendente”, o inserendo all’art. 58 *bis* Statuto un elenco esaustivo di tali organi (anche se tale opzione implicherebbe una modifica statutaria ogni qual volta si volesse estendere la sfera delle autorità interessate – modifica che avverrebbe comunque sempre con procedura legislativa ordinaria *ex art.* 281 TFUE, ovvero la stessa di regola prevista per l’istituzione di nuove autorità di tal fatta), o precisando il requisito dell’indipendenza, almeno sul piano funzionale, integrando ad esempio la norma con la specificazione che i membri dell’autorità «non sono vincolati da alcuna istruzione nelle loro decisioni».

Quanto, infine, all’intervento di coordinamento terminologico, la Commissione rileva che alcune formulazioni prospettate dalla Corte rischiano di creare confusione con riguardo ad eventuali competenze residuali in capo al Tribunale ed invita pertanto ad una attenta riflessione sul punto<sup>31</sup>.

**IV.** A fronte delle considerazioni espresse dalla Commissione e della parziale “marcia indietro” della Corte<sup>32</sup>, il testo approvato da Parlamento europeo e Consiglio è meno ambizioso e contenutisticamente più limitato rispetto all’originaria richiesta del marzo 2018.

---

<sup>31</sup> La Commissione rileva anche «che, a seguito di varie riforme del diritto applicabile, non esistono più al momento basi giuridiche che consentano al Consiglio di adottare atti delegati o di esecuzione relativi alle misure di protezione commerciale ai sensi dell’articolo 207 (...) TFUE» e ritiene pertanto che «- fatte salve disposizioni transitorie secondo cui le cause ancora pendenti potrebbero essere giudicate dal Tribunale sulla base di tale disposizione (eventualmente dopo il rinvio) - il 2° trattino dell’articolo 51, paragrafo 1, lettera a), punto i), dello statuto potrebbe essere eliminato».

<sup>32</sup> V. la proposta emendata della Corte del 10 agosto 2018 e il successivo parere della Commissione sul progetto di modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, presentato dalla Corte di giustizia il 26 marzo 2018 e modificato il 10 agosto 2018, 23 ottobre 2018, C(2018)7500, def.

Le modifiche dell'art. 51 Statuto finalizzate a coordinarlo lessicalmente al TFUE hanno parzialmente recepito le indicazioni della Commissione<sup>33</sup> e nessun problema è sorto rispetto all'estensione della competenza della Corte (in primo e unico grado) rispetto alle controversie inerenti all'esecuzione di sentenze emesse *ex art.* 260, paragrafi 2 e 3, TFUE, condividendo il legislatore dell'Unione l'esigenza (come visto, già evidenziata dalla Corte di giustizia in sede giurisprudenziale) di ivi assicurare l'esclusivo intervento del giudice apicale.

L'introduzione del meccanismo di filtro delle impugnazioni è stata invece oggetto di più ampie riflessioni, tutte le istituzioni coinvolte nel processo decisionale concordando comunque sul fatto che, per assicurare la buona amministrazione della giustizia, occorre consentire alla Corte di concentrarsi sulle cause che meritano tutta la sua attenzione<sup>34</sup>. L'idea di elencare le "autorità amministrative indipendenti" le cui decisioni, impugnate dinanzi al Tribunale, avrebbero potuto essere vagliate dalla Corte all'esito di una verifica preventiva di "impugnabilità" solo in presenza di questioni importanti per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione, è stata abbracciata dalla Corte nella proposta rielaborata dopo il parere della Commissione<sup>35</sup> e condivisa dal Consiglio<sup>36</sup>. Diversamente il Parlamento ha sposato l'altra opzione suggerita dalla Commissione, ovvero quella di specificare la nozione di indipendenza, nel senso che dovesse trattarsi di autorità «i cui membri non sono vincolati da alcuna istruzione nella adozione delle loro decisioni»<sup>37</sup>: nonostante qualche incertezza dovuta all'impossibilità di individuare *a priori* le autorità idonee a soddisfare il

---

<sup>33</sup> Non viene eliminato il 2° trattino dell'art. 51, par. 1, lett. a), punto i), dello Statuto (v. *supra*, nota 31), ma si omette il riferimento alle raccomandazioni e ai pareri (v. *supra*, nota 13). Il testo dell'art. 51 quale emendato sul piano terminologico risulta perciò il seguente: «(i)n deroga alla norma di cui all'articolo 256, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sono di competenza della Corte di giustizia: a) i ricorsi previsti agli articoli 263 e 265 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, proposti da uno Stato membro: i) contro un atto legislativo, un atto del Parlamento europeo, del Consiglio europeo o del Consiglio, o contro un'astensione dal pronunciarsi di una o più di dette istituzioni, salvo che si tratti: (...); b) i ricorsi previsti agli articoli 263 e 265 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, proposti da un'istituzione dell'Unione contro un atto legislativo, un atto del Parlamento europeo, del Consiglio europeo, del Consiglio, della Commissione o della Banca centrale europea, o contro un'astensione dal pronunciarsi di una o più di dette istituzioni».

<sup>34</sup> V. considerando n. 4 del regolamento (UE, Euratom) 2019/629.

<sup>35</sup> V. la posizione della Corte di giustizia dell'agosto 2010 quale risulta dal documento di lavoro del Consiglio n. 11887/18 del 6 settembre 2018.

<sup>36</sup> V. documento di lavoro del Consiglio n. 13588/18 del 31 ottobre 2018.

<sup>37</sup> V. report del 6 dicembre 2018 sul progetto di regolamento modificativo del Protocollo n. 3 (02360/2018 – C8-0132/2018 – 2018/0900(COD)). Per un esame delle posizioni di Parlamento europeo e Consiglio, con suggerimento di una diversa formulazione dell'art. 58 *bis* Statuto, in grado di eliminare le incertezze poste comunque da entrambe le soluzioni prospettate ed evidenziando che l'indipendenza delle autorità amministrative dovrebbe essere assicurata alla luce dei requisiti di cui all'art. art. 47 Carta v. J. ALBERTI, *The draft amendments to CJEU's Statute*, cit.

requisito, si riteneva che una valutazione *case by case* potesse evitare alla riforma di diventare subito obsoleta<sup>38</sup>.

L'accordo cui sono infine giunti i co-legislatori non è scevro da perplessità, optandosi per una soluzione in un certo qual senso intermedia tra le due prospettate dalla Commissione, soluzione senza dubbio disomogenea e ad ogni modo carente. Nella prima parte del nuovo art. 58 *bis* Statuto si elencano infatti le quattro *commissioni di ricorso indipendenti* degli uffici e agenzie dell'Unione (a) Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale; b) Ufficio comunitario delle varietà vegetali; c) Agenzia europea per le sostanze chimiche; d) Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea) le cui decisioni possono essere oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte solo alle condizioni di cui sopra; si stabilisce poi, nella seconda parte della previsione, che un'ammissione preventiva all'impugnazione si applica *altresì* con riguardo alle «decisioni del Tribunale aventi a oggetto una *decisione di una commissione di ricorso indipendente*», istituita *dopo l'entrata in vigore* del regolamento di modifica dello Statuto, «nell'ambito di ogni altro ufficio o agenzia dell'Unione, che deve essere adita prima di poter proporre un ricorso dinanzi al Tribunale»<sup>39</sup>.

La disposizione statutaria (sulla base di una scelta poco condivisibile) non specifica in alcun modo il parametro (o i parametri) in base ai quali verificare la necessaria indipendenza delle menzionate commissioni di ricorso. Il semplice fatto che esse siano istituite dopo l'entrata in vigore della modifica dello Statuto come può considerarsi garanzia di indipendenza? Esse, per soddisfare tale requisito e pur nel silenzio della norma, dovrebbero (almeno) avere caratteristiche di struttura e funzionamento (nomina e revoca dei componenti, *in primis*) analoghe, per non dire coincidenti, con quelle delle commissioni di uffici o agenzie elencate nella prima parte dell'art. 58 *bis*? Siffatte commissioni sono effettivamente accomunate da requisiti "condivisi" di indipendenza? È davvero certo che già oggi non esistano commissioni di ricorso di altri uffici/agenzie (parimenti o sotto taluni aspetti più) indipendenti che, tuttavia, non sono annoverate nell'elenco in esame e rispetto a cui non può operare il meccanismo di filtro delle impugnazioni?<sup>40</sup> Ma, ancor prima di qualsiasi altra considerazione, la soluzione suggerita dalla Corte e avallata dal legislatore porta a ritenere che si riconosca come procedimento di natura giurisdizionale, almeno nella sostanza, quello dinanzi alle menzionate commissioni di ricorso. Ciò diversamente da

---

<sup>38</sup> V. report del 6 dicembre 2018 sul progetto di regolamento modificativo del Protocollo n. 3, cit., p. 6.

<sup>39</sup> Ci si potrebbe interrogare sul se, ad esempio, si assisterà ad una riforma dei ricorsi in materia di pubblico impiego, con la creazione di commissioni di ricorso, sulle cui decisioni sarà chiamato a pronunciarsi il Tribunale e con filtro per le impugnazioni dinanzi alla Corte.

<sup>40</sup> J. ALBERTI, *The draft amendments to CJEU's Statute*, cit., p. 8, evidenzia che «no Board of Appeal [...] can be clearly deemed as being fully independent, or actually even much more independent than the others: some perform better on certain elements, some on others».

quanto invece è sempre stato sancito dalla giurisprudenza<sup>41</sup> e con il rischio che commissioni di ricorso non realmente indipendenti siano chiamate a svolgere una funzione sostanzialmente giurisdizionale (o, appunto, ritenuta tale) capace, almeno in potenza, di eludere il sindacato della Corte di giustizia.

Come anticipato, l'art. 58 *bis* stabilisce che l'impugnazione è ammessa, *in tutto o in parte*, in osservanza delle modalità precisate nel regolamento di procedura, quando essa solleva una *questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo* del diritto dell'Unione: confrontato con la condizione per l'operatività del riesame, siffatto presupposto è meno stringente e dovrebbe consentire, dunque – almeno in linea di principio e a fronte certo di pronunce del Tribunale che pongano questioni di tal fatta – un intervento più frequente della Corte. Infine, lo Statuto modificato prevede che non solo la decisione di rigetto (come nella proposta di modifica) ma anche quella di ammissione dell'impugnazione deve essere motivata ed è pubblicata.

Così, seguendo la sollecitazione della Commissione nel parere di luglio 2018, la Corte, il 18 gennaio 2019, ha proposto anche un'integrazione del suo regolamento di procedura, approvata dal Consiglio, *ex art.* 253 TFUE, il 9 aprile 2019<sup>42</sup> e che entrerà in vigore – al pari della riforma statutaria – il primo giorno del mese successivo alla pubblicazione in *GUUE*, ovvero il 1° maggio 2019.

Nel titolo V del regolamento di procedura della Corte, dedicato ai *pourvois*, sono inserite due disposizioni. L'art. 170 *bis* dispone che spetta all'appellante presentare, in allegato al ricorso di impugnazione, una domanda motivata di ammissione dell'impugnazione, specificando che l'intervento della Corte è necessario perché si pone una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione. In assenza di una domanda siffatta, l'impugnazione viene dichiarata inammissibile dal vicepresidente della Corte<sup>43</sup>. È interessante notare che il regolamento di procedura fissa a sette il numero massimo di pagine di siffatta richiesta motivata<sup>44</sup>, rinviando alle istruzioni pratiche alle par-

---

<sup>41</sup> Su cui, insieme con un'analisi della natura delle commissioni di ricorso, v. J. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018, p. 205 ss.; nonché ID., *Verso un sistema giurisdizionale a "specializzazione decentrata"? Brevi note sulle forme di specializzazione del sapere giudiziario dell'Unione all'indomani della riforma del Tribunale*, 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. 373 ss., spec. p. 384 ss.

<sup>42</sup> In *GUUE*, L 111/2019, p. 73.

<sup>43</sup> Si ricordi che tale carica è stata creata, nel 2012, con modifica dello Statuto (in *GUUE*, L 228/1), il cui "nuovo" art. 9 *bis* stabilisce «I giudici eleggono nel loro ambito il presidente e il vicepresidente della Corte di giustizia, per una durata di tre anni. Il loro mandato è rinnovabile. Il vicepresidente assiste il presidente in conformità alle condizioni determinate dal regolamento di procedura. Egli sostituisce il presidente in caso di impedimento di quest'ultimo o di vacanza della presidenza» (corsivo aggiunto). Si veda altresì la decisione della Corte 2012/671/UE del 23 ottobre 2012 relativa alle funzioni giurisdizionali del vicepresidente della Corte di giustizia (in *GUUE*, L 300/2012, p. 47).

<sup>44</sup> Si noti che si tratta della sola disposizione del regolamento di procedura che fissa il numero massimo di pagine di un atto. Nonostante la previsione di cui all'art. 58 regolamento di



ti quanto alle altre formalità che la richiesta deve rispettare. Laddove non siano soddisfatte tutte le formalità testé indicate, il cancelliere fissa un breve termine per la regolarizzazione della domanda. In mancanza di regolarizzazione entro il termine assegnato, il vicepresidente della Corte, su proposta del giudice relatore e sentito l'avvocato generale, decide se l'inosservanza di tale formalità comporti l'irricevibilità formale dell'impugnazione.

Il successivo art. 170 *ter* prevede che la Corte statuisca sulla domanda di ammissione dell'impugnazione il più rapidamente possibile. La decisione è presa, su proposta del giudice relatore e sentito l'avvocato generale, da una sezione appositamente istituita a tale scopo, presieduta dal vicepresidente e composta, oltre che dal giudice relatore, dal presidente della sezione a tre di cui fa parte tale giudice<sup>45</sup>. La decisione che ammette l'impugnazione assume la forma di ordinanza motivata. Qualora l'impugnazione sia ammessa, in tutto o in parte, il procedimento prosegue ai sensi degli articoli da 171 a 190 *bis* del regolamento di procedura. Se l'impugnazione è ammessa solo in parte, l'ordinanza motivata precisa i motivi o le parti dell'impugnazione sui quali deve vertere la comparsa di risposta. Tale ordinanza – che, in base a quanto dispone lo Statuto deve essere pubblicata – viene comunicata, in uno con l'impugnazione, alle parti del giudizio dinanzi al Tribunale; così il Tribunale e, se non erano parti nel procedimento dinanzi a quest'ultimo, gli Stati membri il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono informati dalla cancelleria della decisione di ammissione dell'impugnazione. Nulla di specifico si dispone in merito alla decisione di rigetto dell'impugnazione, ma pare doversi trattare anche in questo caso di ordinanza motivata, sulla base delle indicazioni ricavabili dallo Statuto.

Il regolamento che modifica quest'ultima fonte contiene, infine, alcune clausole temporali, chiarendo che il meccanismo di filtro delle impugnazioni non opera rispetto alle cause di cui la Corte sia già investita alla data di entrata

---

procedura della Corte (su cui sia consentito rinviare a C. AMALFITANO, *Commento all'art. 58 RP Corte*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit.), oggi il numero massimo (indicativo) è contenuto in un atto di *soft law* (le istruzioni pratiche alle parti), elaborato dalla Corte ex art. 208 del suo regolamento di procedura. In tale regolamento, sono rinvenibili tre disposizioni in cui, pur non stabilendosi direttamente l'ampiezza di determinati atti, si demanda alla Corte il potere di fissarne la lunghezza massima. Si tratta dell'art. 109, par. 2, che prevede che la decisione di trattare il rinvio pregiudiziale con il PPU può prescrivere la lunghezza massima delle osservazioni degli interessati ex art. 23 Statuto; e dell'art. 175, par. 2, e dell'art. 180, par. 2, che conferiscono al presidente, che ammetta replica e controreplica rispetto a impugnazione e impugnazione incidentale, un potere identico a quello testé menzionato.

<sup>45</sup> La formulazione della norma sembra lasciar intendere che il giudice relatore non potrà mai essere né il vicepresidente della Corte, né un presidente di sezione a tre (a meno di immaginare che in un caso siffatto – nel silenzio della previsione – la sezione *ad hoc* sia completata dal presidente della sezione a cinque in cui siede il giudice relatore). Paradossalmente, e sempre nel silenzio della disposizione in esame, il giudice relatore potrebbe essere il presidente di una sezione a cinque, venendo a quel punto la composizione della sezione *ad hoc* completata dal presidente della sezione a tre cui il primo è assegnato, secondo la regola da ultimo fissata dalla riunione generale del 26 febbraio 2019 e pubblicata in *GUUE*, C 103/2019, p. 4.

in vigore regolamento. Ancora, esso dispone – con riguardo all'estensione della competenza della Corte *ex art. 51 Statuto* – che le cause pendenti dinanzi al Tribunale con fase scritta non ancora chiusa alla data di entrata in vigore del regolamento (ovvero, come visto, il 1° maggio 2019) passano alla competenza della Corte secondo le nuove regole fissate dallo Statuto<sup>46</sup>.

V. Come anticipato (par. I), la riforma dello Statuto infine approvata implica un (seppur lieve) aumento (formale) della competenza della Corte, con esiti paradossali rispetto alla *ratio* che aveva ispirato la richiesta del giudice apicale con riguardo al trasferimento di competenza nelle procedure di infrazione al Tribunale. Ma, come visto, siffatta proposta è stata giudicata prematura e in sostanziale contraddizione con la scelta di non trasferire (per il momento) al giudice di prime cure la competenza pregiudiziale «in determinate materie». Un ripensamento complessivo della distribuzione di competenze in base al carico di lavoro delle due istanze giudiziarie è previsto dopo il deposito della relazione a fine 2020 sul funzionamento del Tribunale “raddoppiato”, ma non è escluso che anche a quel punto si decida di non intervenire sull'architettura giurisdizionale, specie se il numero di procedure di infrazione introdotte annualmente dinanzi alla Corte dovesse rimanere di fatto equivalente (o addirittura diminuire rispetto) a quello degli ultimi anni<sup>47</sup>. Peraltro, anche la natura politica e istituzionale del contenzioso in parola e la sua sostanziale connessione con le pregiudiziali interpretative – che si immagina resteranno nella competenza esclusiva della Corte, a garanzia e rafforzamento del suo ruolo nomofilattico – sono fattori rilevanti che potrebbero far optare per conservare in capo alla Corte anche la competenza sulle infrazioni<sup>48</sup>.

Quanto alla modifica dello Statuto che comporta il menzionato aumento di competenza della Corte, benché non si tratti di contenzioso che ha rilevanza costituzionale, la scelta di concentrare la competenza dinanzi alla Corte è condivisibile in quanto evita che un organo diverso da quello che ha comminato la sanzione (della cui esecuzione si discute) si pronunci su tema già affrontato dal giudice apicale, seppur in primo grado. Evita quindi, altresì, il doppio grado di giudizio in un ambito dove l'inadempimento si protrae già da anni e se anche non si tratta della *ratio* essenziale della riforma, certamente la modifica mira ad

---

<sup>46</sup> Non risultano, a tale data, cause pendenti dinanzi al Tribunale che potrebbero passare nella competenza della Corte in base alla clausola temporale in esame.

<sup>47</sup> Sui numeri delle procedure di infrazione introdotte e decise dal 2013 al 2018 v. *supra*, nota 17. R. ADAM, *La recente proposta della Corte*, cit., p. 3 e p. 4 s. rileva come il trasferimento in parola non sarà probabilmente mai utile se il numero delle procedure di infrazione continuerà a ridursi, anche a fronte della strategia inaugurata dalla Commissione con la citata comunicazione dedicata a *Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, e del fatto che negli ultimi anni si è assistito ad una riduzione del numero di direttive adottate dall'Unione, con riduzione dunque del numero di procedure per mancato recepimento.

<sup>48</sup> In questo senso v. M. CONDINANZI, *Corte di giustizia e Tribunale dell'Unione europea*, p. 6 s.

aumentare la deterrenza della procedura di infrazione complessivamente intesa, consentendo di chiudere in tempi più rapidi la questione legata all'esecuzione di una sanzione da tempo comminata dalla Corte<sup>49</sup>.

Con riguardo, infine, al meccanismo di filtro delle impugnazioni, la riforma apportata allo Statuto non pare aver implicato una davvero approfondita valutazione della natura “indipendente” delle commissioni di ricorso sulle cui decisioni si potrebbe pronunciare definitivamente il Tribunale; valutazione che sarebbe assolutamente appropriata anche in vista della creazione di futuri organismi le cui pronunce, “controllate” dal Tribunale, potrebbero essere soggette al vaglio preventivo di impugnazione. Né tale riforma è stata accompagnata (a quanto consta) da uno studio sulla specializzazione del Tribunale. Se sembra potersi sostenere che la creazione di detto meccanismo di filtro (in uno con il raddoppio dei giudici al Tribunale) segni la “morte” definitiva dell'istituzione di nuovi tribunali specializzati *ex art. 257 TFUE*, sarà certo interessante verificare se si assisterà ad una progressiva specializzazione all'interno dell'istanza giudiziaria di prime cure. Indicazioni in quest'ultimo senso potrebbero essere contenute già nella relazione che la Corte di giustizia, con l'ausilio di un consulente esterno<sup>50</sup>, è chiamata a presentare – a norma dell'art. 3 del citato regolamento 2015/2422 – entro il 26 dicembre 2020. Si tratta infatti di relazione (destinata al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione) sul funzionamento del Tribunale, che dovrà in particolare soffermarsi «sull'efficienza del Tribunale, la necessità e l'efficacia dell'aumento del numero dei giudici (...), l'utilizzo e l'efficienza delle risorse e l'istituzione di *ulteriori* sezioni specializzate e/o altre modifiche strutturali»<sup>51</sup> e che potrà condurre alla presentazione di nuove richieste legislative volte a modificare di conseguenza lo Statuto.

---

<sup>49</sup> R. ADAM, *La recente proposta della Corte*, cit., p. 11, rileva come tale aspetto della (proposta di) riforma si ponesse in parziale contraddizione con la parte di riforma finalizzata a trasferire le procedure di infrazione in primo grado al Tribunale, perché a fronte di un intervento volto ad abbreviare le tempistiche del procedimento che statuisce sulle contestazioni inerenti alla fase di esecuzione della sanzione pecuniaria comminata, si sarebbe avuto un allungamento della procedura di infrazione *ex artt. 258 e 259 TFUE* e quindi sarebbe trascorso un lasso temporale maggiore prima di giungere all'eventuale comminazione della sanzione. Al momento, come visto, tale incoerenza di sistema non si è concretizzata, le procedure di infrazione essendo ancora nella competenza esclusiva della Corte.

<sup>50</sup> Che potrebbe essere la Corte dei conti, che già nel 2017 ha presentato una *Performance Review of Case Management at the Court of Justice of the European Union*.

<sup>51</sup> Corsivo aggiunto. Ad oggi, a dire il vero, non si ha una vera e propria specializzazione (formalizzata) all'interno del Tribunale, anche se l'art. 25 del suo regolamento di procedura dispone che «[i]l Tribunale fissa i criteri secondo i quali le cause sono ripartite fra le sezioni. Il Tribunale può incaricare una o più sezioni di conoscere cause in materie specifiche. 2. Questa decisione è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea». Sulla base di tale previsione v. la decisione adottata dalla Conferenza plenaria del Tribunale in data 11 maggio 2016 (in *GUUE*, C 296/2016, p. 2) che prevede un sistema turnario di attribuzione delle cause alle sezioni per quattro blocchi di materie (concorrenza e aiuti; proprietà intellettuale; funzione pubblica; altre cause). Sul tema della specializzazione (anche a fronte dell'abolizione del TFP) v. U. ÖBERG, M. ALIAND, P. SABOURET, *On Specialisation. of Chambers at the General Court*, in M. DERLÉN, J. LINDHOLM

Analogamente, alla luce del funzionamento del meccanismo di vaglio preventivo delle impugnazioni, la Corte potrebbe interrogarsi sull'opportunità di una sua estensione ad altre categorie di ricorsi<sup>52</sup>, eventualmente su modello del *leave to appeal* delineato nel 1999 (insieme con l'idea di un possibile filtro dei rinvii pregiudiziali, in base ai criteri della novità, complessità ed importanza delle questioni sollevate) nel documento di riflessione sul futuro del sistema giurisdizionale dell'Unione europea<sup>53</sup>. Una riduzione delle ipotesi di impugnazione delle pronunce del Tribunale (anche in casi in cui esso è il primo organo che si pronuncia sulla fattispecie) non parrebbe del resto porsi in violazione del principio del giusto processo nella sua declinazione di diritto al doppio grado di giudizio, che infatti – al di là della materia penale – non è principio generale da assicurare sempre e comunque<sup>54</sup> (come lo stesso sistema giurisdizionale originario delle Comunità dimostrava anche per i ricorsi promossi da persone fisiche e giuridiche e come tutt'oggi conferma il fatto che – benché si tratti di ricorsi promossi da soggetti istituzionali – esistono ancora casi in cui la Corte giudica in primo e unico grado). Certo, occorrerebbe prestare attenzione – come rilevato in dottrina<sup>55</sup> – al fatto che il diritto all'impugnazione delle decisioni

---

(eds.), *The Court of Justice of the European Union: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, 2018; J. ALBERTI, *Verso un sistema giurisdizionale a "specializzazione decentrata"?*, cit. Si ricordi, ancora, che nel 1995 il Tribunale in un suo contributo autonomo in vista della conferenza intergovernativa del 1996 si dichiarava favorevole alla creazione di sezioni specializzate al suo interno (v. <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?sessionid=mczinLV4CygZSxD0asP86PKfpbjSNn5HTs e0YUeTAo53MTAUaipX!-898031139?docId=79303&cardId=79303>).

<sup>52</sup> *In primis*, forse, le stesse decisioni sulle infrazioni ad opera del Tribunale che dovesse acquisire tale competenza se la richiesta della Corte, per il momento accantonata, dovesse essere invece accolta dopo il 2020. Per alcune ulteriori riflessioni sul tema, sia consentito rinviare a C. AMALFITANO, *La recente proposta di riforma*, cit., p. 26 s.

<sup>53</sup> Cfr. *Corte di giustizia - Il Futuro del sistema giurisdizionale dell'Unione europea – Documento di riflessione* (10 maggio 1999), in questa *Rivista*, 2000, p. 161 ss. spec. p. 174 ss. *Amplius*, sul tema, sia consentito rinviare sempre a C. AMALFITANO, *La recente proposta di riforma*, cit., p. 21 s.

<sup>54</sup> In tal senso v. U. EVERLING, *L'avenir de l'organisation juridictionnelle de l'Union européenne*, in G. VANDERSANDEN (dir.), *La réforme du système juridictionnel communautaire*, cit., p. 19 ss., spec. p. 24 s. Tra le pronunce della Corte di giustizia che sanciscono che «secondo il diritto dell'Unione, il principio della tutela giurisdizionale effettiva sancisce il diritto di accesso non a un doppio grado di giudizio, ma soltanto a un giudice» v., ad esempio, 28 luglio 2011, C-69/10, *Samba Diouf*, EU:C:2011:524, punto 69; 17 luglio 2014, C-169/14, *Sánchez Morcillo e Abril García*, ECLI:EU:C:2014:2099, punto 36; 11 marzo 2015, cause riunite C-464/13 e C-465/13, *Oberto e O'Leary*, ECLI:EU:C:2015:163. Si ricordi che anche la Corte di Strasburgo ha escluso che l'art. 6 CEDU possa essere utilizzato per invocare il diritto a un secondo grado di giurisdizione: tale norma non pone di fatto alcun obbligo di predisposizione di meccanismi di censura delle sentenze né di creazione di corti d'appello o di cassazione, fermo restando che lo Stato che istituisce giurisdizioni di tal fatta deve vegliare affinché i soggetti sottoposti a giudizio godano dinanzi ad esse delle garanzie fondamentali previste da tale disposizione (v. già sentenza 17 gennaio 1970, *Delcourt c. Belgio*, ricorso n. 2689/65, punto 25). Così, anche il testo convenzionale prevede il doppio grado di giudizio solo in materia penale: v. art. 2 del Protocollo n. 7 CEDU.

<sup>55</sup> M. CONDINANZI, *Corte di giustizia e Tribunale dell'Unione europea*, p. 11.

del Tribunale, pur con i limiti e alle condizioni fissati dallo Statuto, è pur sempre consacrato dall'art. 256, par. 1, 2° comma, TFUE e che, dunque, un ampliamento della sfera operativa del meccanismo di filtro non potrebbe tradursi in una sua estensione "indiscriminata", a meno di non procedere ad una modifica "radicale" della stessa disposizione pattizia.

Per concludere, benché non possa che trattarsi di conclusione provvisoria, è senz'altro possibile chiedersi se il 2020 rappresenti una data spartiacque e, in un certo qual senso, una vera e propria resa dei conti rispetto alla verifica della reale necessità della riforma del 2015. In particolare, se si riscontrasse che il carico di lavoro del Tribunale non è tale da giustificare il raddoppio dei suoi giudici, sarebbe davvero possibile una reversibilità della riforma, sulla base della flessibilità che la caratterizza – secondo l'impostazione sempre sostenuta dalla Corte – e che la ha differenziata dalla creazione di nuovi tribunali specializzati? Forse ciò sarebbe possibile in astratto, dal punto di vista formale, ma non credo che gli Stati membri sarebbero a quel punto davvero disposti a rivedere le proprie scelte e rinunciare al secondo giudice e ad accordarsi, dunque, su un criterio di ripartizione tra di essi rispetto ad un numero di giudici inferiore rispetto a quello degli Stati. Altro certo sarebbe decidere di tornare alla situazione pre-2015, con un solo giudice quindi per Stato membro ed eventualmente un aumento del numero dei referendari<sup>56</sup>.

### **Titolo in inglese**

Critical remarks on the recent reform of the Statute of the Court of Justice of the European Union

### **Abstract**

Il lavoro analizza la recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione, in vigore dal 1° maggio 2019. L'A. esamina la richiesta della Corte del marzo 2018, il parere della Commissione del luglio 2018 e il testo infine approvato dal legislatore dell'Unione nell'aprile 2019. L'esame si colloca nel più ampio contesto della precedente riforma dello Statuto del 2015 che ha portato al raddoppio del numero dei giudici del Tribunale e della scelta della Corte, del dicembre 2017, di non trasferire (almeno per il momento) la competenza pregiudiziale al Tribunale «in determinate materie previste dallo Statuto». L'A. evidenzia come, nonostante il ridimensionamento della proposta originaria (viene infatti rimandata l'analisi dell'opportunità di trasferimento al Tribunale della competenza di alcune procedure di infrazione), le modifiche introdotte al Protocollo n. 3 presentino alcune criticità, specie con riguardo al nuovo meccanismo di filtro delle impugnazioni delle decisioni del Tribunale.

---

<sup>56</sup> Su tale possibile modifica v. *supra*, nota 10.

The article analyses the recent reform concerning the Statute of the CJEU, in force since 1 May 2019. The Author examines the request of the ECJ of March 2018, the opinion of the Commission of July 2018 and the text finally approved by the EP and the Council in April 2019. The analysis is placed in the broader context of the previous reform of the 2015 of the Statute which led to the doubling of the number of judges of the General Court, keeping in due consideration the choice of the ECJ, of December 2017, not to transfer (at least for the time being) the preliminary ruling jurisdiction to the General Court “in specific areas laid down by the Statute”. Having regard to the ambitious proposal by the ECJ, which also contemplated the transfer of certain categories of infringement proceedings to the General Court, the contribution singles out some criticalities of the final amendments to Protocol No. 3, especially with regard to the new filter mechanism of appeals against the judgments of the General Court.

### **Parole chiave**

Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea – modifica del Protocollo n. 3 – procedure di infrazione – procedimento preventivo di ammissione per determinate impugnazioni dinanzi alla Corte – regolamento (UE, Euratom) 2015/2422

Statute of the Court of Justice of the European Union – amendments to Protocol No 3 – infringement proceedings – initial admission mechanism for certain appeals before the ECJ – regulation (EU, Euratom) 2015/2422