



Qualche riflessione sul volume di Viktor Luszcz, *European Court Procedure. A Practical Guide* (Hart Publishing, 2020, pp. XLVIII-730)

DI CHIARA AMALFITANO¹

Il volume di Viktor Luszcz, [*European Court Procedure. A Practical Guide*](#), edito a fine ottobre 2020 da Hart Publishing e disponibile sia in cartaceo sia in e-book, è il più recente contributo in lingua inglese dedicato alla Corte di giustizia dell'Unione europea e al contenzioso che si svolge dinanzi ai due soli organi giurisdizionali – Corte di giustizia e Tribunale dell'Unione – di cui l'istituzione (v. art. 19 TUE) ormai si compone a partire da settembre 2016.

Come noto, infatti, il sistema odierno di tutela giurisdizionale dell'Unione europea poco corrisponde, quanto alla sua architettura, al disegno delineato dal “costituente” con il trattato di Nizza e solo “ritoccato” dal punto di vista lessicale a Lisbona. La possibilità sancita dall'art. 257 TFUE di affiancare ai due organi giurisdizionali testé menzionati dei tribunali specializzati è stata “sfruttata” solo mediante la creazione, nel 2005, del Tribunale della funzione pubblica (TFP). Anziché procedere alla creazione di nuovi tribunali specializzati e/o al [trasferimento di competenza pregiudiziale in determinate materie al Tribunale](#) (ex art. 256, par. 3, TFUE), il legislatore dell'Unione ha optato per procedere nella direzione tracciata da un'altra disposizione pattizia – l'art. 19, par. 2, cpv. TUE – che, disponendo che «il Tribunale è composto da almeno un giudice per Stato membro», consente di aumentarne il numero attraverso, peraltro, la sola modifica dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, deputato a definirne, appunto, il numero (v. art. 254 TFUE). Così, all'esito di un lungo e assai acceso *iter* legislativo (per una sintesi v. [qui](#)), Parlamento europeo e Consiglio hanno convenuto per il raddoppio dei membri del Tribunale in tre fasi. L'art. 48 Statuto – quale modificato dal [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](#) – prevede (i) la nomina di dodici giudici supplementari a partire dalla data di entrata in vigore di tale

1 Professore Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

regolamento (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 tale 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 siffatta istanza giudiziaria). A completamento delle tre fasi – con l'uscita definitiva del Regno Unito dall'Unione europea e in assenza di ingressi di nuovi Stati membri – il numero dei giudici è, sulla carta, di cinquantaquattro. Essi, al 30 settembre 2020, sono in numero di cinquanta (*in itinere* le nomine dei restanti quattro), come risulta dalla [Relazione](#) prevista all'art. 3, par. 1, del citato regolamento 2015/2422, dedicata al funzionamento del Tribunale a seguito della menzionata riforma in tre passaggi e presentata lo scorso 21 dicembre 2020.

Tale Relazione evidenzia (come era, a ben vedere, prevedibile) che non è possibile trarre conclusioni definitive quanto all'efficacia del raddoppio del numero dei giudici del Tribunale e all'utilizzo efficiente delle sue risorse: ciò in ragione, in particolare, del fatto che l'ultimo dei tre step è troppo ravvicinato temporalmente per valutarne i benefici e dei rinnovi parziali (triennali) dei membri del Tribunale, con ingresso di giudici (necessariamente) meno esperti che necessitano di tempo per andare "a regime", ma anche in considerazione della crisi sanitaria da Covid-19, che ha imposto un rallentamento dei lavori (anche) di tale istanza giudiziaria (con sospensione delle udienze tra il 16 marzo e il 25 maggio 2020; sull'adeguamento dell'attività giudiziaria del Tribunale a causa di Covid-19 v., da ultimo, qui) e che rende di fatto impossibile considerare come rappresentativi i dati concernenti l'attività di tale Giudice per il 2020. Tuttavia, alla luce delle stesse "conclusioni operative" cui giunge la Relazione, sembra ragionevole immaginare che, nell'immediato futuro, non saranno apportati significativi cambiamenti strutturali, organizzativi o procedurali, se non forse quelli finalizzati alla creazione di nuove sezioni specializzate (su modello di quelle introdotte a settembre 2019 in materia di proprietà intellettuale e di funzione pubblica) e limitandosi quindi, per il resto, il Tribunale a migliorare l'impiego degli strumenti di cui già oggi dispone per assicurare una gestione efficace e tempestiva del suo carico di lavoro e una (ulteriore) riduzione della durata dei procedimenti (specie – recita la Relazione – di quelli in materia di aiuti di Stato e di funzione pubblica).

Questo dato – in uno con le riforme anche relativamente recenti apportate allo Statuto e ai regolamenti di procedura di Corte di giustizia e di Tribunale (modificati, da ultimo, nell'aprile 2019 il primo e nel novembre 2019 e luglio 2018 i secondi, e con efficacia delle modifiche, rispettivamente, da maggio 2019 e da gennaio 2020 e dicembre 2018) e di cui naturalmente il volume in esame tiene debito conto – consente di ritenere che esso costituirà per gli anni a venire un prezioso ed aggiornato strumento di approfondimento e guida specialmente per il pratico (magistrato e avvocato), cui *in primis* il lavoro sembra rivolto. Il volume, come evidenzia nella prefazione lo stesso Presidente del Tribunale dell'Unione, Marc van der Woude, è altresì un valido strumento per lo studioso del contenzioso "comunitario", mettendo in luce il *legal reasoning* del giudice dell'Unione (attraverso l'analisi di migliaia di decisioni) e le scelte organizzative e procedurali che guidano il suo operato; esso (o almeno le prime 4 parti, l'ultima essendo forse di interesse più squisitamente "pratico") ben si presterebbe(ro) anche come testo per corsi in lingua inglese dedicati alla materia.

Il volume si apre con una parte introduttiva dove – dopo aver sinteticamente richiamato i principi cardine di diritto dell’Unione (primato ed effetto diretto) e rammentato il ruolo del giudice nazionale e della Commissione nell’assicurare il rispetto del diritto dell’Unione, anche a garanzia del principio di effettività della tutela giurisdizionale, e così l’esigenza di assicurare il rispetto dei trattati e la legittimità della normativa derivata – si esaminano, altrettanto sinteticamente ma in modo chiaro ed efficace, la struttura dell’istituzione all’esito della menzionata riforma che ha implicato l’assorbimento del TFP; il riparto di competenze tra Corte e Tribunale e i meccanismi di cui all’art. 54, par. 3, Statuto finalizzati a risolvere ipotesi di competenza “parallela” tra le due istanze giudiziarie; la loro composizione e la procedura di nomina dei membri; il ruolo del Presidente, del vice-Presidente, del giudice relatore, dell’avvocato generale, del cancelliere e dei referendari; il funzionamento in sezioni e l’organizzazione interna, ivi compreso il meccanismo di deliberazione.

Il volume esamina, quindi, in due successive parti i meccanismi di tutela giurisdizionale di cui il sistema processuale dell’Unione si compone. Esso accoglie (e segue a livello di struttura) una macro-ripartizione quanto a tali meccanismi non classica nella manualistica (almeno) italiana, che più frequentemente distingue tra meccanismi contenziosi (le c.d. azioni dirette) e non contenziosi (il rinvio pregiudiziale). Il volume, invece, distingue tra meccanismi di tutela giurisdizionale finalizzati ad assicurare il rispetto del diritto UE da parte degli Stati membri (v. parte II), e quelli volti a garantire il rispetto del diritto dell’Unione da parte di istituzioni, organi e organismi (v. parte III).

La II parte è pertanto dedicata alla procedura di infrazione e al rinvio pregiudiziale interpretativo, analizzati secondo la classica impostazione istituzionale: per il procedimento di inadempimento, i soggetti competenti ad avviare la procedura, gli elementi soggettivo e oggettivo dell’inadempimento censurabile, le fasi e le tempistiche della procedura delineate nel trattato, gli effetti della sentenza che accerta l’inadempimento, la procedura *ex art. 260, par. 2 e par. 3*; per il meccanismo di cooperazione tra giudice comune e Corte di giustizia, dopo un *excursus* storico sulle norme di TUE e TFUE dedicate al rinvio pregiudiziale, la facoltà e l’obbligo di rinvio pregiudiziale (con irrigidimenti e attenuazioni rispettivamente alla luce della giurisprudenza *Foto-frost* e *Cilfit*), le conseguenze della violazione dell’obbligo di rinvio, i profili oggettivi del rinvio (ovvero le norme che possono essere oggetto di interpretazione), con una sezione molto interessante, specie per il giudice – ma altresì per l’avvocato che intenda chiedere al giudice di esperire un rinvio – dove sono elencati le ipotesi rispetto a cui non è configurabile la competenza interpretativa della Corte di giustizia (v. p. 71 ss.), e ancora i profili soggettivi (ovvero l’autorità che può esperire il rinvio) e gli effetti (anche temporali) delle pronunce interpretative. Un’attenzione particolare è dedicata al rinvio pregiudiziale e alle c.d. situazioni puramente interne e diverse pagine sono riservate all’ordinanza di rinvio pregiudiziale e al contenuto che essa deve avere alla luce di quanto sancito dall’art. 94 del regolamento di procedura della Corte.

Un’attenzione meticolosa è dedicata alla giurisprudenza, sempre richiamata con estrema precisione e in abbondanza rispetto a tutti gli aspetti, istituzionali e procedurali via via oggetto di esame. L’approccio caratterizza tutto il volume e ben si apprezza specie rispetto alle questioni che più di recente hanno impegnato l’attenzione di Corte e Tribunale. Si pensi, in particolare – con riguardo al ricorso per annullamento oggetto di esame nella prima sezione della parte III del volume – all’interpretazione della previsione introdotta dal trattato di Lisbona quanto alla

terza tipologia di atti impugnabili dai ricorrenti non privilegiati *ex art. 263, par. 4, TFUE*, ovvero quella degli «atti regolamentari che [i] riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione», cui sono dedicate quasi 15 pagine (delle oltre 40 dedicate alla legittimazione ad agire di tale categoria di ricorrenti). Sempre con riferimento al ricorso in esame, quasi 30 pagine analizzano la nozione di atto impugnabile e una parte cospicua della trattazione è dedicata all'analisi dei limiti temporali entro cui il ricorso è esperibile, ai motivi di ricorso e agli effetti delle decisioni di annullamento del giudice dell'Unione. Sfortunatamente, le tempistiche legate alla pubblicazione del volume non hanno consentito di prendere in esame anche le più recenti decisioni sulla nozione di “incidenza diretta” dell'atto sulla posizione del ricorrente non privilegiato cui all'art. 263, par. 4, TFUE (penso alla [causa C-352/19 P](#), con il tentativo di sistematizzazione da parte dell'avvocato generale Bobek nelle sue [conclusioni](#) anche rispetto alla sopra menzionata terza tipologia di atti impugnabili introdotta da Lisbona) e si è deciso – presumibilmente in considerazione del taglio eminentemente pratico del volume – di non esaminare questioni ancora pendenti, se del caso provando a suggerire soluzioni interpretative (penso alla tipologia di “atto impugnabile” in discussione nella [causa EMA](#) – che pur è anche un bel caso di scuola quanto all'operatività del citato art. 54, par. 3, Statuto – o nella causa [Ungheria c. Parlamento](#), dove al momento, e depositate dopo la pubblicazione del volume, si hanno le sole [conclusioni](#) sempre di Bobek, o, da ultimo, nel [caso Sharpston](#), rispetto a cui anche le tempistiche della pubblicazione hanno sicuramente inciso sulla scelta, *rectius* impossibilità di prenderlo in esame).

La III parte del volume – dedicata come detto all'esame degli strumenti finalizzati ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione da parte di istituzioni, organi e organismi – dopo una sezione cospicua consacrata, come visto, al ricorso per annullamento, esamina l'azione in carenza e l'azione di responsabilità extracontrattuale dell'UE (forse una qualche maggiore e più autonoma considerazione avrebbe potuto essere riservata all'azione di danni rispetto a violazioni imputabili al Tribunale – penso, naturalmente, alla violazione del principio della durata ragionevole del processo), per poi concentrarsi sul contenzioso della funzione pubblica e su quello in tema di proprietà intellettuale, caratterizzati da non poche specificità, che ne contraddistinguono anche lo svolgimento rispetto a quello “tradizionale” dinanzi al giudice dell'Unione.

In questa parte III si analizzano quindi la dichiarazione incidentale di invalidità e il rinvio pregiudiziale di validità – complementari al ricorso per annullamento in quanto anch'essi strumenti tesi a garantire la legittimità degli atti dell'ordinamento UE – e altresì un ulteriore meccanismo che condivide la stessa *ratio* dei tre testé menzionati, anche se la Corte di giustizia è ivi chiamata ad esercitare una funzione consultiva e non contenziosa. Si tratta dello strumento di cui all'art. 218, par. 11, TFUE, in base al quale la Corte può essere investita di una richiesta di parere circa la compatibilità con i trattati (e il diritto primario UE) di un progetto di accordo che l'Unione intende concludere con Stati terzi o organizzazioni internazionali; parere finalizzato ad evitare che sia immesso nell'ordinamento un atto (la decisione di conclusione dell'accordo internazionale) che – se incompatibile con il diritto primario – potrebbe essere poi oggetto di annullamento/dichiarazione di illegittimità ma che, pur cessando a quel punto di produrre effetti nell'ordinamento dell'Unione, continuerebbe a vincolare l'organizzazione sul piano internazionale, con conseguente responsabilità in caso di violazione del suo contenuto.

Una sezione di questa III parte (la sesta, successiva a quelle consacrate ai ricorsi diretti) è quindi interamente dedicata alle impugnazioni. Dal momento che non si tratta di uno strumento autonomo di ricorso, ma di un secondo grado di giudizio esperibile a fronte di azioni dirette promosse in primo grado dai singoli o dagli Stati membri (e, assai raramente, dalle istituzioni), se all'uopo legittimati in base al riparto di competenze tra Corte e Tribunale di cui al combinato disposto di art. 256 TFUE e art. 51 Statuto, non è del tutto comprensibile la scelta di esaminarle in questa sede. Vero che anche tale strumento condivide la stessa *ratio* degli altri meccanismi qui in esame (come detto, assicurare la legittimità dell'ordinamento UE), vero che si analizzano soprattutto le questioni più istituzionali direttamente correlate alle previsioni pattizie e statutarie (ivi compreso il recente meccanismo del "filtro delle impugnazioni" di cui alla riforma del 2019 – su cui v. [qui](#) e rispetto a cui, la citata Relazione del dicembre 2020 evidenzia come «l'esperienza concernente l'applicazione, da parte della Corte di giustizia, del meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni [potrà] servire da base per una riflessione su un'eventuale estensione di tale meccanismo ad altri settori del contenzioso») e vero che poi, nella parte IV dedicata agli aspetti procedurali, c'è una sezione *ad hoc* (la quarta) consacrata alle regole di procedura, appunto, che caratterizzano i *pourvois*. Tuttavia, la scelta, come detto, non convince appieno e forse – ferma restando l'indicazione delle regole istituzionali disciplinanti l'impugnazione nella parte III – l'esame più approfondito delle stesse avrebbe potuto essere effettuato, insieme con quello delle regole processuali, nella parte IV del volume.

Tale parte IV, al pari della parte V, è appunto dedicata agli aspetti più squisitamente procedurali, con esame dettagliato e puntuale di tutte le regole che disciplinano lo svolgimento del procedimento dinnanzi alla Corte di giustizia e al Tribunale, siano esse di diritto primario, derivato e altresì necessariamente di *soft law*, che una parte importante "giocano", come noto, nel fornire indicazioni essenziali per il pratico (magistrato o avvocato che sia).

Tale parte si suddivide in sei sezioni, consacrate a (i) le regole comuni dei procedimenti dinanzi al giudice dell'Unione (con le opportune distinzioni, laddove necessario, tra regole operative dinnanzi alla Corte e dinnanzi al Tribunale); (ii) le regole specifiche che reggono i procedimenti che scaturiscono dalle azioni dirette (con la stessa distinzione testé menzionata); (iii) quelle ancora più specifiche che disciplinano, come accennato, il contenzioso in materia di proprietà intellettuale; (iv) (come anticipato) la disciplina delle impugnazioni; (v) le regole processuali che caratterizzano il procedimento pregiudiziale (con evidenza autonoma riconosciuta – correttamente – al procedimento pregiudiziale accelerato, a quello d'urgenza e ai casi decisi con ordinanza *ex art. 99* del regolamento di procedura della Corte, tema – peraltro – che avrebbe forse meritato qualche maggiore considerazione); (vi) la procedura applicabile alle richieste di parere alla Corte di giustizia ai sensi del menzionato art. 218, par. 11, TFUE (anche qui a completamento dell'esame delle regole istituzionali di cui alla nona sezione della parte III).

La V e ultima parte del volume è, infine, dedicata ad aspetti definiti "incidentali" e "ancillari" rispetto allo svolgimento "ordinario" del procedimento, meno interessanti forse per il teorico, ma senza dubbio molto utili per il pratico. Essa si compone di ben 12 sezioni, la prima delle quali consacrata all'accesso ai documenti, alle prove e alle informazioni c.d. confidenziali, con esame della disciplina introdotta nel regolamento di procedura di Tribunale (art. 105) nel 2015 e, di conseguenza, in quello della Corte (art. 190 bis) nel 2016. Segue una sezione sulle

misure cautelari (che si apre con l'analisi delle rilevanti disposizioni pattizie, gli artt. 278-279 TFUE), una sulle regole che consentono una trattazione accelerata dei procedimenti nei ricorsi diretti e nelle impugnazioni, quindi una sezione sull'intervento (v. art. 40 Statuto) sempre nei procedimenti che scaturiscono da ricorsi diretti e nelle impugnazioni (non conoscendo i procedimenti pregiudiziali siffatto istituto e ammettendo la sola partecipazione al processo dei "soggetti interessati" di cui all'art. 23 Statuto, secondo la specificazione di cui all'art. 97 del regolamento di procedura della Corte per le "parti del procedimento *a quo*"). Si prosegue – senza attenersi rigorosamente alla struttura dei regolamenti di procedura, ma con una scelta di contenuto – con una sezione dedicata alla riunione dei procedimenti, una alla loro sospensione e due sezioni consacrate, rispettivamente, alle decisioni di inammissibilità e infondatezza e alla transazione e rinuncia agli atti. Si esaminano, quindi, i giudizi in contumacia e le regole sulle spese e il gratuito patrocinio, nonché quelle concernenti le domande e ricorsi relativi alle sentenze e alle ordinanze, anche con richiamo (sintetico, ma presumibilmente giustificato alla luce dello scarso ricorso ad essi) dei meccanismi di c.d. impugnazione straordinaria, in particolare la revocazione e l'opposizione di terzo. L'ultima sezione contiene indicazioni anche in questo caso sintetiche (con rinvio ad altre sezioni del volume) sull'esecuzione delle decisioni del giudice dell'Unione ex artt. 280 e 299 TFUE.

Il volume è corredato da un indice analitico molto dettagliato, che contiene riferimenti anche ai più noti casi giurisprudenziali, conosciuti con il nome delle parti o del caso (e non con il numero di causa). Manca in effetti un elenco completo della giurisprudenza citata, ma forse, data la mole delle decisioni esaminate, sarebbe stato un indice non realmente utile, visto che è comunque facilmente recuperabile – tramite il riferimento all'argomento di interesse – la relativa e rilevante giurisprudenza di Corte e Tribunale. Manca altresì un elenco almeno delle opere bibliografiche più rilevanti in materia, ma il volume è rivolto *in primis*, come più volte ricordato, ai pratici e questa assenza si pone in linea con la scelta di fondo di fornire innanzitutto a magistrati e avvocati un punto di riferimento pratico, appunto, con casi giurisprudenziali esaminati nel dettaglio e richiamati ogniqualvolta necessario rispetto agli istituti trattati, ma volutamente senza lasciare spazio ad ampie riflessioni di natura teorica (anche nel testo le citazioni dottrinali sono ridotte all'essenziale). Utile per l'utente pratico anche l'indice (iniziale) sulla normativa esaminata nel volume, tanto di diritto primario e derivato quanto, necessariamente – vista come detto la sua indispensabilità ai fini di una corretta difesa nel processo dinanzi al giudice dell'Unione –, di *soft law*.

Il volume occupa senz'altro uno spazio nuovo nell'editoria specializzata. L'esperienza e la competenza dell'Autore (referendario al Tribunale dell'Unione per oltre 10 anni) e dei collaboratori di cui si è avvalso per la stesura del lavoro (referendari alla Corte e al Tribunale – Alexandre Geulette, Milan Kristof, Vivien Terrien – e componenti del servizio giuridico della Commissione – Viktor Bottka e Martin Farley – Commissione che, lo si ricordi, ormai pressoché sistematicamente presenta osservazioni nei rinvii pregiudiziali per assicurare la legalità dell'ordinamento UE e, quindi, in veste sostanziale di *amicus curiae*) ben si colgono nella struttura del volume e nell'analisi degli istituti che caratterizzano l'istituzione "Corte di giustizia dell'Unione europea" nel suo complesso, sul piano della sua organizzazione e del suo funzionamento e così dello svolgimento dei procedimenti dinanzi alle istanze giudiziarie di cui si compone.