

3 SETTEMBRE 2018

La recente proposta di riforma dello
Statuto della Corte di giustizia
dell'Unione europea: molti dubbi e
alcuni possibili emendamenti

di Chiara Amalfitano

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



La recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: molti dubbi e alcuni possibili emendamenti*

di Chiara Amalfitano

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

Sommario: 1. L'attuale architettura giurisdizionale dell'Unione europea tra regole pattizie e loro attuazione. 2. Il raddoppio del numero di giudici del Tribunale e la mancata creazione di nuovi tribunali specializzati. 3. Il mancato trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale. 4. Le modifiche proposte dalla Corte di giustizia al legislatore dell'Unione a fine marzo 2018: considerazioni sul merito. 5. Qualche riflessione “trasversale” in attesa degli sviluppi dell'*iter* legislativo.

1. L'attuale architettura giurisdizionale dell'Unione europea tra regole pattizie e loro attuazione

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 Lisbona¹. A fronte della progressiva espansione di competenze dell'Unione e della sua imminente estensione territoriale, con Nizza si mutò radicalmente la menzionata architettura, attribuendo al Tribunale (allora ancora) di primo grado il ruolo di giudice “generale” del sistema, che non conosce più solo dei ricorsi diretti (*ex* – oggi – artt. 263, 265, 268 e 272 TFUE) promossi dalle persone fisiche e giuridiche, ma anche di quelli promossi dagli Stati membri, fatta eccezione dei ricorsi per annullamento e in carenza che – data la loro natura “costituzionale” – restano nella competenza

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

Il presente lavoro è aggiornato al 30 giugno 2018 e non tiene dunque conto (come risulta peraltro evidente da quanto affermato nel par. 5) del parere reso dalla Commissione europea, *ex* art. 281 TFUE, l'11 luglio 2018 (v. COM (2018) 534 def) sulla *richiesta* della Corte di giustizia, del 26 marzo 2018, di modifica dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea ivi oggetto di esame. Ringrazio Daniele P. Domenicucci e Luca Prete – referendari, rispettivamente, al Tribunale e alla Corte di giustizia dell'Unione europea – per i preziosi commenti alla prima stesura del lavoro. La responsabilità per errori e omissioni resta naturalmente mia.

¹ Sull'architettura giurisdizionale dell'Unione quale ridisegnata a Nizza v., per tutti, i contributi raccolti in M. DONY – E. BRIBOSIA (ed.), *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, 2002 e in B. NASCIBENE (a cura di), *Il processo comunitario dopo Nizza*, Milano, 2003.

della Corte di giustizia, in virtù del combinato disposto di cui agli artt. 256 TFUE (allora art. 225 CE) e 51 Statuto (come modificato dalla decisione n. 2004/407/CE, Euratom²).

Restano, così, nella competenza dell'istanza di vertice del sistema giudiziario (anche) i ricorsi *ex artt.* 263 e 265 TFUE promossi dalle istituzioni e altresì, in quanto non espressamente contemplati dall'art. (oggi) 256 TFUE (né dall'art. 51 Statuto), i procedimenti per inadempimento *ex artt.* 258-260 TFUE³.

Ancora, sempre l'art. (oggi) 256 TFUE prevede che la competenza generale del Tribunale sia delimitata rispetto alle controversie devolute ai tribunali specializzati istituiti *ex art.* 257 TFUE (allora art. 225A CE): il solo tribunale specializzato creato con decisione del Consiglio del 2 novembre 2004⁴, è stato il Tribunale per la funzione pubblica (TFP)⁵, cui si conferì la competenza a conoscere in primo grado delle controversie tra l'Unione e i suoi agenti, ai sensi dell'art. (oggi) 270 TFUE (allora art. 236 CE). Le decisioni di tale giudice sono (*rectius*, erano) impugnabili (soltanto per motivi di diritto) dinanzi al Tribunale, le cui pronunce – a loro volta – possono (*rectius*, potevano) essere sottoposte a riesame nei casi (eccezionali) in cui – sulla base di quanto previsto dall'art. 256, par. 2, TFUE – rischiassero di pregiudicare gravemente l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione (secondo una valutazione effettuata dal primo avvocato generale e la cui richiesta fosse “accolta” dalla Corte di giustizia)⁶.

² In *GUUE*, L 132/5. Sull'attuale riparto di competenze tra Corte di giustizia e Tribunale v., per tutti, M. CONDINANZI, *Commento art. 256 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Le fonti del diritto italiano - Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano, 2014; 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.

³ Sono di competenza della Corte di giustizia anche le controversie di cui all'art. 273 TFUE, così come gli altri ricorsi previsti dai trattati e non contemplati dal combinato disposto degli artt. 256 TFUE e 51 Statuto. Si pensi, per tutti, ai ricorsi *ex art.* 269 TFUE sulla legittimità di un atto adottato dal Consiglio europeo o dal Consiglio a norma dell'art. 7 TUE per quanto attiene al rispetto delle sole prescrizioni di carattere procedurale previste da tale disposizione o, ancora, alla competenza *ex art.* 245, 2° comma, TFUE a pronunciare le dimissioni d'ufficio di un membro della Commissione alle condizioni previste dall'art. 247 TFUE o la decadenza dal diritto a pensione dell'interessato o da altri vantaggi sostitutivi.

⁴ In *GUUE*, L 333/7.

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

⁶ Su tale procedura v., per tutti, C. FARDET, *Le «réexamen» des décisions du Tribunal de première instance*, in *RMCUE*, 2004, p. 184 ss.; H. JUNG, *Une nouvelle procédure devant la Cour: le réexamen*, in *Liber amicorum en l'honneur de Bo Vesterdorf*, Bruxelles, 2007, p. 191 ss.; C. NAÔMÉ, *Procédure «RX»: le réexamen, par la Cour de justice, d'affaires ayant fait l'objet d'un pourvoi devant le Tribunal*, in *JDE*, 2010, p. 104 ss.; A. TIZZANO – P. IANNUCELLI, *Premières applications de la procédure de «réexamen» devant la Cour de justice de l'Union européenne*, in *DUE*, 2010, p. 681 ss.; I. PINGEL, *La procédure de réexamen en droit de l'Union européenne*, in *RMCUE*, 2011, p. 532 ss.; R. ROUSSELOT, *La procédure de réexamen en droit de l'Union européenne*, in *CDE*, 2014, p. 535 ss. Da ultimo, per il rigetto della richiesta del primo avvocato generale Wathelet di procedere a riesame, lo stesso Wathelet in realtà nella sua proposta affermando

Infine, il par. 3 dell'art. (oggi) 256 TFUE ha previsto il possibile trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale, «in materie specifiche determinate dallo statuto»: laddove si avesse siffatto trasferimento, (anche) rispetto alle decisioni del Tribunale opererebbe il menzionato istituto del riesame e lo stesso Tribunale potrebbe decidere di rinviare la causa alla Corte di giustizia qualora ritenesse che essa «richieda una decisione di principio che potrebbe compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione»⁷.

Dopo l'istituzione del TFP, il legislatore dell'Unione non ha ulteriormente “sfruttato” le disposizioni pattizie testé richiamate e sinteticamente descritte (ovvero gli artt. 257 e 256, par. 3, TFUE). Anziché procedere alla creazione di nuovi tribunali specializzati⁸ e/o al trasferimento di competenza pregiudiziale in determinate materie al Tribunale, esso ha infatti optato – come subito si vedrà – per procedere nella direzione tracciata da un'altra disposizione pattizia, che consente di aumentare il numero dei giudici del Tribunale: si tratta dell'art. 19, par. 2, cpv. TUE, secondo cui «il Tribunale è composto da *almeno* un giudice per Stato membro» (corsivo aggiunto); numero che – lo si ricordi – sulla base di quanto previsto dall'art. 254 TFUE, è stabilito dallo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione.

2. Il raddoppio del numero di giudici del Tribunale e la mancata creazione di nuovi tribunali specializzati

All'esito di un lungo e assai acceso *iter* legislativo (la richiesta originaria della Corte di giustizia di aumentare di dodici unità il numero dei giudici del Tribunale data marzo 2011⁹), Parlamento europeo e Consiglio hanno convenuto per il raddoppio dei membri del Tribunale: 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 membri¹⁰ (che si trattasse di sorteggio o di rotazione tra

che le relative condizioni pattizie non erano soddisfatte v. [decisione 19 marzo 2018, causa C-141/18 RX, FV c. Consiglio](#), ECLI:EU:C:2018:218, su cui A. RIGAUX, *Refus de réexamen*, in *Europe*, giugno 2018, p. 19 s.

⁷ Su tale possibile e mancato (almeno per ora) trasferimento di competenza al Tribunale v. *infra*, par. 3.

⁸ Eventualmente su modello del TFP: in tema v. W. HAKENBERG, *The Civil Service Tribunal of the European Union: a Model to Follow as a Specialised Court?*, in E. GUINCHARD – M.-P. GRANGER (eds), *The New EU Judiciary. An Analysis of Current Judicial Reforms*, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 161 ss.

⁹ V. progetto della Corte di giustizia del 28 marzo 2011 (https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-04/projet_it.pdf). Si ricordi che nel dicembre 2013 l'allora Presidente della Corte di giustizia V. Skouris prospettò al Consiglio un aumento di sole nove unità. Infine, ci si accordò sulla soluzione del raddoppio.

¹⁰ L'*impasse* poi risolto con la decisione di raddoppiare il numero dei giudici ricorda, per certi aspetti, quello relativo alla prospettata riduzione del numero dei commissari (senza più corrispondenza con il numero di Stati membri) a partire dal novembre del 2014 ai sensi dell'art. 17, par. 4, TUE. *Impasse* che venne risolto con l'intervento del Consiglio europeo che (sulla base di quanto previsto dalla disposizione testé richiamata, seppur predisposta ad altro fine: v. R. ADAM – A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, 2ª ed., Torino, 2017, p. 97) stabilì di tenere ferma la menzionata corrispondenza, così (insieme con altre “concessioni”) ottenendo che anche l'Irlanda procedesse alla ratifica del trattato di Lisbona. Analogamente, si ricordi quanto accaduto rispetto

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 procedimenti¹¹, nonché l’aumento costante della varietà delle materie e della complessità tecnica delle cause da trattare¹²) fu quella di duplicare, come anticipato, l’organico di tale istanza giudiziaria, attribuendo un secondo giudice a ciascuno Stato membro¹³.

Tale soluzione si è raggiunta con la sola modifica dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione, su richiesta della stessa Corte, conformemente alle regole di cui all’art. 281 TFUE¹⁴ e, pertanto, senza necessità di ricorrere ad una revisione dei trattati *ex art.* 48 TUE, bensì sulla base di una (più semplice) deliberazione di Parlamento europeo e Consiglio, come detto, che hanno adottato con procedura legislativa ordinaria il regolamento (UE, Euratom) 2015/2422¹⁵. Si noti, per inciso, che analoga

all’istituzione della Procura europea *ex art.* 86 TFUE (infine realizzata, mediante ricorso a cooperazione rafforzata, con il regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, in *GUUE*, L 283/1): secondo l’originaria proposta della Commissione del luglio 2013 la struttura centrale avrebbe dovuto essere monocratica (un procuratore capo europeo e quattro sostituti); nel corso dei negoziati, si è invece optato per un organismo collegiale, composto da un rappresentante per ciascuno Stato membro partecipante, essendo la sola soluzione idonea ad assicurare un coinvolgimento paritario di tutti gli Stati partecipanti.

¹¹ In tal senso v. il considerando n. 5 del regolamento (UE, Euratom) 2015/2422, in *GUUE*, L 341/14. Sulla durata ragionevole dei processi dinanzi al giudice Lussemburgo v. in particolare D.P. DOMENICUCCI, *Il diritto a un processo equo entro un termine ragionevole nell’ordinamento dell’UE: much ado about nothing?*, in *Federalismi.it*, 11 novembre 2015.

¹² Come risulta 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 (peraltro quando vi sono più ricorsi introdotti contro la medesima decisione occorre anche assicurarne una trattazione parallela al fine di evitare qualsiasi rischio di incoerenza), 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.

¹³ Sulla riforma in parola v. 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; R. ROUSSELOT, *Tribunal: une réforme du statut de la Cour de justice de l’Union européenne en demi-teinte*, in *European Papers*, 2016, p. 275 ss.; A. ALEMANNO – 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 *RDUE*, 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*, cit., rispettivamente p. 1 ss., p. 123 ss., p. 143 ss.; e G. DALLA VALENTINA, *La riforma della composizione della Corte di giustizia dell’Unione europea*, in corso di pubblicazione in *DCSI*, n. 2/2018.

¹⁴ V. C. IANNONE, *Art. 281 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Le fonti del diritto italiano - Trattati dell’Unione europea*, cit.

¹⁵ V. *supra*, nota 11.

procedura è richiesta per la creazione di nuovi tribunali specializzati *ex art.* 257 TFUE e si dovrebbe seguire per trasferire la competenza pregiudiziale al Tribunale *ex art.* 256, par. 3, TFUE (che, come visto, fa riferimento al trasferimento in «materie determinate dallo Statuto», modificabile anche in questo caso *ex art.* 281 TFUE con procedura legislativa ordinaria).

Così, dopo oltre quattro anni dalla proposta originaria del 2011, il regolamento in parola dispone un raddoppio del numero dei giudici del Tribunale in tre fasi. Il modificato art. 48 Statuto prevede, infatti, (i) la nomina di dodici giudici supplementari a partire dalla data di entrata in vigore del regolamento stesso (ovvero il 25 dicembre 2015)¹⁶; (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)¹⁷. A completamento delle tre fasi – con l'uscita del Regno Unito (che non individuerà il proprio secondo giudice, e il cui giudice in carica alla data della *Brexit* cesserà dalle funzioni) e in assenza di ingressi di nuovi Stati membri – il numero dei giudici dovrebbe quindi essere di cinquantaquattro.

Senza entrare nel dettaglio della riforma, ci si limita a ricordare che la scelta infine operata del raddoppio anziché della specializzazione è stata giustificata da quelle stesse ragioni di *efficacia, urgenza, flessibilità e coerenza* che giustificarono l'originaria proposta di aumento di dodici unità. Anche ragioni economiche¹⁸ hanno indotto a procedere in tale direzione, ritenendosi di fatto meno dispendioso l'aumento del numero dei giudici rispetto al sostegno dei costi relativo al risarcimento danni a favore di coloro che, pregiudicati dalla durata irragionevole del procedimento in cui erano coinvolti, avessero avviato un'azione di responsabilità extracontrattuale dell'Unione *ex art.* 268 TFUE¹⁹. A dire il vero,

¹⁶ Si noti che le nomine relative a questa prima fase sono state fatte con notevole ritardo, sebbene si fosse rappresentata l'urgenza della riforma (il considerando n. 8 del regolamento 2015/2422 giustifica tale fase e le sue tempistiche con l'esigenza di «ridurre rapidamente l'arretrato di cause pendenti») e che, a tutt'oggi (fine giugno 2018), manca ancora all'appello il giudice slovacco (il giudice belga è stato nominato solo pochi mesi fa), quindi il numero attuale dei giudici è di quarantasei anziché quarantasette (ovvero ventotto + dodici + sette, a seguito dell'assorbimento del TFP su cui *infra*, nel testo).

¹⁷ È interessante notare quanto dichiarato nel considerando n. 10 del regolamento 2015/2422, secondo cui «[p]er garantire l'efficacia in termini di costi, tale circostanza [il raddoppio] non dovrebbe comportare l'assunzione di referendari supplementari né di altro personale di sostegno. Le misure di riorganizzazione interna in seno all'istituzione dovrebbero assicurare un uso efficiente delle risorse umane esistenti, che dovrebbero essere uguali per tutti i giudici, fatte salve le decisioni del Tribunale in merito alla sua organizzazione interna».

¹⁸ Sui costi stimati della riforma v. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-05/1-it-annexe-coutestimatif-364.pdf>.

¹⁹ Nel descrivere il contesto della riforma in corso, in un suo comunicato stampa (n. 44/15 del 28 aprile 2015, reperibile qui <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/cp150044it.pdf>) la Corte di

questo tipo di contenzioso non è “esplosivo” come si temeva e le prime (poche) decisioni del Tribunale che hanno accertato tale responsabilità²⁰ sono oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte (e per lo più da parte della stessa Corte di giustizia dell’Unione europea – CGUE), che non è detto che confermi il *quantum* di risarcimento imposto dal giudice di prime cure²¹.

Sarà indubbiamente interessante verificare quale sarà l’atteggiamento della Corte in proposito; ed altrettanto interessante sarà verificare se – a fronte della mancata creazione di tribunali specializzati e dell’accresciuta competenza del Tribunale – si assisterà ad una progressiva specializzazione al suo interno. Indicazioni in quest’ultimo senso potrebbero essere contenute già nella relazione che la Corte di giustizia, con l’ausilio di un consulente esterno, è chiamata a presentare – a norma dell’art. 3 del citato regolamento 2015/2422 – entro il 26 dicembre 2020²². 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

giustizia ricorda che «l’eccessiva durata di un procedimento può comportare la violazione del diritto di essere giudicati entro un termine ragionevole, sancito all’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, ed espone l’Unione al rischio di essere condannata nell’ambito di ricorsi per risarcimento danni, le cui conseguenze finanziarie dovrebbero essere assunte dal bilancio dell’Unione. In un anno, infatti, sono già stati proposti dinanzi al Tribunale cinque ricorsi per risarcimento danni, nell’ambito dei quali l’importo totale dei danni reclamati ammonta a 26,8 milioni di euro». V., in ogni caso, anche p. 1 della proposta di riforma del novembre 2014 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14448-2014-REV-1/it/pdf>) e, in particolare, le osservazioni di D.P. DOMENICUCCI, *Il diritto a un processo equo*, cit., nota 26, «nella sua proposta del 20 novembre 2014 [...], la Corte di giustizia, nel menzionare esplicitamente le prime azioni di danni promosse dinanzi al Tribunale, quantifica la somma degli importi richiesti dalle imprese nelle varie cause [...], comparandola con una certa approssimazione ai costi totali della riforma, al fine di giustificarne sostanzialmente la “convenienza economica” (in proposito, la Corte di giustizia parla espressamente di “costi della non riforma”), come se l’arrivo dei nuovi giudici potesse in qualche modo neutralizzare le richieste di risarcimento pendenti (supponendo peraltro che tali richieste siano integralmente accolte) o quelle potenzialmente relative a violazioni già realizzate del termine ragionevole da parte dal Tribunale e non ancora prescritte».

²⁰ V. sentenze [10 gennaio 2017, causa T-577/14, Gascogne Sack Deutschland e Gascogne c. Unione europea](#); ECLI:EU:T:2017:1; [1° febbraio 2017, causa T-479/14, Kendrion c. Unione europea](#), ECLI:EU:T:2017:48; [17 febbraio 2017, causa T-40/15, ASPLA e Armando Álvarez c. Unione europea](#), ECLI:EU:T:2017:105 (su cui v. D.P. DOMENICUCCI, *Alea iacta est: il Tribunale condanna l’Unione europea a risarcire i danni causati dalla violazione del diritto alla durata ragionevole del processo*, in *Sidiblog*, 24 marzo 2017) e sentenza [7 giugno 2017, causa T-673/15, Guardian Europe Sàrl c. Commissione e Corte di giustizia dell’Unione europea](#), ECLI:EU:T:2017:377. Non è stata invece accertata la responsabilità extracontrattuale dell’Unione, data l’assenza di periodi ingiustificati di inattività del Tribunale, nella sentenza del [1° febbraio 2017, causa T-725/14, Aalberts Industries NV c. Unione europea](#), ECLI:EU:T:2017:47.

²¹ Le sentenze di cui alla nota precedente sono state oggetto di impugnazione dando vita alle cause, rispettivamente, C-138/17 P e C-146/17; C-150/17 P; C-174/17 P C-222/17 P; C-447/17 P e C-479/17 P. Le conclusioni dell’avvocato generale Wahl nelle cause *Gascogne*, *Kendrion* e *ASPLA* saranno depositate il 25 luglio 2018.

²² Non è da escludere che il menzionato consulente esterno possa 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*.

modifiche strutturali»²³ e che potrà condurre alla presentazione di nuove richieste legislative volte a modificare di conseguenza lo Statuto²⁴.

3. Il mancato trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale

La scelta di aumentare il numero dei giudici del Tribunale anziché di creare tribunali specializzati sembra giustificare (se non in qualche modo imporre e, dunque, lasciar presagire) la successiva scelta di non trasferire la competenza pregiudiziale al giudice (ormai nuovamente) di prime cure. Il regolamento 2015/2422 prevede(va), sempre al suo art. 3, che entro il 26 dicembre 2017 la Corte di giustizia presentasse una relazione su eventuali modifiche del riparto di competenza pregiudiziale tra le due istanze giudiziarie, ma il risultato “codificato” in tale relazione (che in parte ricalca quanto già anticipato nella proposta del 2011 sull’aumento del numero dei giudici del Tribunale) non sorprende, anzi – come detto – era prevedibile²⁵. Non percorrendosi la strada della creazione dei tribunali specializzati in

²³ 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 (su cui v. M.F. ORZAN, in C. AMALFITANO – M. CONDINANZI – P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell’Unione europea*, cit.) dispone che «[il] 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». E sulla base di tale previsione v. la decisione adottata dalla Conferenza plenaria del Tribunale in data 11 maggio 2016 (in *GUUE*, C 296/2) 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. in particolare U. ÖBERG – M. ALIAND – P. SABOURET, *On Specialisation. of Chambers at the General Court*, in M. DERLÉN – J. LINDHOLM (eds), *The Court of Justice of the European Union: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, 2018; J. ALBERTI, *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. (nonché in *DUE*, 2018, p. 23 ss.). Si ricordi, ancora, che nel 1995 il Tribunale in un suo contributo autonomo in vista della conferenza intergovernativa del 1996 (http://europa.eu/rapid/press-release_CJIE-95-15_fr.htm?locale=FR; documento originale <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=mczinLV4CygZSxD0asP86PKfPbjSNn5HTse0YUeTAo53MTAUaipXl-898031139?docId=79303&cardId=79303>) si dichiarava a favore della creazione di sezioni specializzate al suo interno.

²⁴ È certo possibile chiedersi se il 2020 rappresenti una data spartiacque e, in un certo qual senso, una vera e proprio 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 – anche a fronte del trasferimento di competenza sulle procedure di infrazione – 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 (per alcune riflessioni su tale aumento e i benefici in termini produttivi del Tribunale v. *infra*, nota 58).

²⁵ V. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-01/fr_2018-01-12_08-43-52_238.pdf.

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 nel disegno del trattato di Nizza) trasferimento. Trasferire la sola competenza pregiudiziale a fronte della mancata creazione di tribunali specializzati implicherebbe, infatti – come 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; ma con soluzioni entrambe non efficienti nell’ottica di garantire una tutela giurisdizionale effettiva e tempestiva²⁶.

La relazione presentata dalla Corte il 14 dicembre 2017 non affronta il tema della interrelazione tra le due modifiche 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 diverse ragioni, una delle quali – quella fondata sul rischio di confusione che si verrebbe a creare per le giurisdizioni nazionali, che potrebbero essere scoraggiate dall’esperire il rinvio pregiudiziale – già enucleata nella proposta del marzo 2011 finalizzata all’aumento di dodici unità dei giudici del Tribunale.

La Corte, prima di esporre le ragioni che la hanno condotta ad escludere la necessità (per il momento) del trasferimento di competenza pregiudiziale, evidenzia la diversità del contesto attuale rispetto a

²⁶ 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. Per un trasferimento “coordinato” di competenze, ovvero per il passaggio della competenza pregiudiziale al Tribunale nelle materie in cui diverrebbe competente in sede di impugnazione a seguito della creazione di tribunali specializzati (ad esempio, in materia di funzione pubblica, proprietà intellettuale, brevetti e concorrenza) v. anche N. FORWOOD, *The Judicial Architecture of the European Union. The Challenges of Change*, in M. HOSKINS – W. ROBINSON (eds.), *A True European. Essays for Judge David Edward*, Oxford, 2003, p. 81 ss., spec. p. 86 s. Sempre per un parallelismo tra materie trasferite alla competenza delle (allora) camere giurisdizionali e a quella pregiudiziale del Tribunale (quali: proprietà intellettuale, tariffa doganale comune, diritto internazionale privato, meno opportuna invece la concorrenza, perché troppo legata – come già rilevato da K. LENAERTS, *La réorganisation de l’architecture juridictionnelle de l’Union européenne: quelle angle d’approche adopter?*, in M. DONY – E. BRIBOSIA (ed.), *L’avenir du système juridictionnel de l’Union européenne*, cit., p. 49 ss., spec. p. 63 – alle libertà economiche fondamentali, ovvero a materie rispetto alle quali, come si dirà *infra*, è preferibile mantenere la competenza della Corte) v. R. MASTROIANNI, *Il Trattato di Nizza ed il riparto di competenze tra le istituzioni giudiziarie comunitarie*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Il processo comunitario dopo Nizza*, cit., p. 21 ss., spec. p. 35.

quello che portò il costituente a Nizza a prospettare tale trasferimento²⁷: nel 2003 (quando è entrato in vigore il trattato di Nizza, appunto) la durata media dei procedimenti pregiudiziali era di 25,5 mesi, nel 2016 è stata di 15 mesi; nel 2017 – benché il dato disponibile nella relazione annuale sia comprensivo dei ricorsi diretti e delle impugnazioni – è stata di 16,4 mesi. Si tratta di durata minima che pare incomprimibile e che attesta la non indispensabilità di un trasferimento di tale competenza per giungere a decisione in tempi (più) rapidi, il principio della durata ragionevole del processo potendo già considerarsi soddisfatto²⁸. Non è escluso, comunque, che a fronte di un aumento di competenze dell'Unione – e consequenzialmente di ambiti in cui il legislatore “europeo” interviene (si porta l'esempio della Procura europea) e della complessità (oltre che del numero) delle domande sollevate – occorra effettuare una nuova riflessione sull'opportunità di un trasferimento parziale della competenza pregiudiziale al Tribunale.

Il primo inconveniente che la Corte adduce per giustificare il mancato trasferimento consiste nella 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

²⁷ In dottrina, proprio negli anni “a cavallo” della riforma di Nizza, nel senso che il trasferimento di competenza pregiudiziale ridurrebbe il carico di lavoro della Corte, ma altresì rappresenterebbe la «*rupture avec un tabou*» v. O. DUBOS, *Quel avenir pour le Tribunal de première instance après le traité de Nice?*, in *RAE*, 2000, p. 426 ss., spec. p. 429. Nel senso che la Corte deve restare il più a lungo possibile «l'interlocutrice unique des juridictions nationales» v. E. COULON, *L'indispensable réforme du Tribunal de première instance des Communautés européennes*, *ibidem*, 2000, p. 255 ss., spec. p. 257. Piuttosto scettico quanto al trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale v. anche A. TIZZANO, *La Cour de justice après Nice: le transfert de compétences au Tribunal de première instance*, in *DUE*, 2002, p. 597 ss., spec. p. 612 ss., che analizza le difficoltà teoriche e pratiche del trasferimento ed evidenzia come esso rischia anche di aggravare la durata della procedura, anziché ridurla (specie nel caso di rinvio e di riesame). Non favorevole al trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale pare anche G. VANDERSANDEN, *Le système juridictionnel communautaire après Nice*, in *CDE*, 2003, p. 3 ss., spec. p. 14. Del tutto contrario al trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale, trattandosi di competenza «indivisibile» v. anche l'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nelle [conclusioni del 28 giugno 2001, nella causa C-17/00, De Coster](#), ECLI:EU:C:2001:366, punto 74. *Contra*, a favore di un trasferimento generale della competenza pregiudiziale al Tribunale v., invece, ad esempio, S. PRECHAL, *Administration of Justice in the EU – Who Should Do What?*, in *La Cour de justice des Communautés européennes 1952-2002, Bilan et perspectives*, Bruxelles, 2004, p. 63 ss., spec. p. 78; J.H.H. WEILER, *Epilogue: The Judicial après Nice*, in G. DE BÚRCA – J.H.H. WEILER (eds.), *The European Court of Justice*, Oxford, 2001, p. 215 ss., spec. p. 222. Ancora, nel senso che rispetto al rinvio pregiudiziale, «il n'existe aucune raison de principe pouvant justifier que seule la Cour de justice soit en droit d'être compétente» v. R. KOVAR, *La réorganisation de l'architecture juridictionnelle de l'Union européenne*, in M. DONY – E. BRIBOSIA (ed.), *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, cit., p. 33 ss., spec. p. 44. Favorevole al trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale, così da assicurare che la Corte conservi competenza su questioni di rilevanza generale/costituzionale v. anche B. VESTERDORF, *The Community Court System Ten Years from Now and Beyond: Challenges and Possibilities*, in *ELR*, 2003, p. 303 ss., spec. p. 314 s., che ritiene che il riesame e il rinvio dovrebbero essere idonei ad evitare il rischio di pregiudizio all'unità e alla coerenza del diritto dell'Unione.

²⁸ Si ricordi, per inciso, che l'incidente di procedura dinanzi alla Corte di giustizia è stato ritenuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo come non rilevante ai fini della valutazione del rispetto del principio della durata ragionevole del processo ex art. 6 CEDU da parte della giurisdizione nazionale che effettua il rinvio: v., per tutte, [sentenza 20 settembre 2011, Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio](#), ricorsi nn. 3989/07 e 38353/07.

maniera preponderante, quali il contenzioso in materia di proprietà intellettuale – e far concentrare l'organo apicale su materie essenziali (cittadinanza, mercato interno, SLSG, integrazione economica e monetaria)²⁹. Ma la Corte evidenzia come spesso il confine non sia tracciabile nettamente e come, anche dietro a questioni apparentemente tecniche e circoscritte, si possono nascondere questioni trasversali e di principio³⁰. Non va certo dimenticato che, per ovviare a situazioni di tal fatta (che potrebbero – dice

²⁹ In dottrina, già prima della riforma di Nizza, nel senso che un trasferimento come quello in esame potrebbe creare più problemi di quanti ne risolve v. C. TURNER – R. MUÑOZ, *Revising the Judicial Architecture of the European Union*, in *YEL*, 1999-2000, p. 1 ss., spec. p. 61, che individuano comunque come materie di competenza trasferibili al Tribunale quelle della concorrenza, della tariffa doganale comune, delle convenzioni di Bruxelles del 1968 e di Roma del 1980 e delle questioni di validità degli atti comunitari. Dopo la riforma di Nizza, a favore del trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale (con aumento del numero dei giudici), ad esempio, nei settori di proprietà intellettuale e di diritto internazionale privato, o comunque là dove non vi siano implicazioni costituzionali, con previsione di un meccanismo a garanzia della flessibilità e, dunque, con possibilità comunque che il Tribunale trasferisca alla Corte la questione di tale rilevanza che si ponesse in concreto v. P. DYRBERG, *What should the Court of Justice be doing?*, in *ELR*, 2001, p. 291 ss., spec. p. 297 ss. J. AZIZI, *Opportunities and Limits*, cit., p. 242 e p. 252, prospetta il trasferimento di competenza in materie specifiche là dove non si pongono questioni costituzionali, trasversali, correlate alle libertà fondamentali, mantenendo la competenza della Corte anche rispetto a questioni specifiche ma connesse a principi generali che possono comportare rischi per l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione. Potrebbero dunque essere trasferite al Tribunale materie tecniche, quali la tariffa doganale e marchi. Per un trasferimento nelle materie che più di altre sollevano questioni di natura tecnica (come, ad esempio, «company law, VAT and social security»), evitandolo, in quanto inappropriato, in materie di recente sviluppo del diritto UE come asilo e immigrazione cfr. N. FORWOOD, *The Judicial Architecture of the European Union*, cit., p. 86. Così, per il trasferimento, ad esempio, nella materia del diritto internazionale privato, che presenta «so little connection to Community law in general» O. DUE, *Looking Backwards and Forwards*, in *La Cour de justice des Communautés européennes 1952-2002, Bilan et perspectives*, cit., p. 25 ss., spec. p. 34; nel settore della cooperazione giudiziaria civile e della cooperazione giudiziaria penale e di polizia, v. P. J. G. KAPTEYN, *Reflections on the Future of the Judicial System of the European Union after Nice*, in *YEL*, 2001, p. 173 ss., spec. p. 181. Nel senso che la questione del trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale deve essere valutata assai attentamente, essendo difficile individuare settori in cui non si abbiano implicazioni costituzionali v. C. BAUDENBACHER, *Concentration of Preliminary References at the ECJ or Transfer to High Court/CFI: Some Remarks on Competition Law*, in I. PERNICE – J. KOKOTT – C. SAUNDERS (eds.), *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, cit., p. 267 ss., spec. p. 271. Ancora, nel senso che «at the end of a step-by-step process, all preliminary references should go to the CFI» v. S. PRECHAL, *Administration of Justice in the EU – Who Should Do What?*, cit., p. 78.

³⁰ Parla a tal proposito di «*hybrid requests*», ad esempio, L. HEFFERNAN, *The Community Courts post-Nice: a European Certiorari Revisited*, in *ICLQ*, 2003, p. 907 ss., spec. p. 914 s., che prospetta come soluzioni alternative (di cui comunque si evidenziano anche i *contra*) (i) quella di attribuire, sulla base di un riparto di competenze generalizzato e *a priori*, alla Corte le questioni sollevate dai giudici di ultima istanza e al Tribunale tutte le altre; oppure, (ii) quella di conferire alla Corte il potere di valutare, sulla base di una approccio caso per caso, l'importanza della causa, devolvendo al Tribunale la soluzione delle questioni meno rilevanti. Sempre per un trasferimento con approccio caso per caso (con potere discrezionale riconosciuto quindi alla Corte, da esercitarsi in fase iniziale della procedura, ad esempio appena le osservazioni scritte sono tradotte in francese) v. A. ARNULL, *Judicial Architecture or Judicial Folly? The Challenge Facing the European Union*, in *ELR*, 1999, p. 516 ss., spec. p. 520, benché tale sistema sia soggetto a critiche specie sotto il profilo della violazione del principio del *juge légal*, di fatto però superabile (secondo l'A.) in virtù del fatto che il Tribunale non è istituzione separata dalla Corte, ma si tratta di istanze giudiziarie appartenenti alla stessa istituzione (come oggi anche art. 19 TUE conferma forse più delle previgenti disposizioni pattizie). Per un trasferimento della competenza nelle materie tecniche, con eventualmente un approccio iniziale sperimentale, ma nel senso che «it would hardly make sense to convey to the

la Corte – minare la fiducia delle giurisdizioni nazionali nella Corte di giustizia), si potrebbe ricorrere all’istituto del rinvio o, al limite, a quello del riesame *ex art. 256, par. 3, TFUE*. Ma la Corte ritiene che spesso solo in una fase tardiva il Tribunale potrebbe rendersi conto della rilevanza costituzionale della questione ad esso sottoposta e/o del fatto che essa potrebbe pregiudicare l’unità e la coerenza del diritto dell’Unione e il rinvio, a quel punto, implicherebbe un significativo allungamento della procedura, a fronte del quale i giudici nazionali potrebbero desistere dall’effettuare un rinvio pregiudiziale, così frustrando l’effetto utile del meccanismo di tutela che è il cuore dell’architettura giudiziaria dell’Unione³¹. Accanto a questo profilo di “disincentivo” del rinvio, la Corte evidenzia come il riesame, certo possibile, seppur a condizioni restrittive, non sia strumento utile per risolvere eventuali divergenze tra Tribunale e Corte; e come non appaia in alcun modo opportuno uno snaturamento dell’istituto volto ad assicurare un riesame di tutte le decisioni del Tribunale (che priverebbe peraltro il trasferimento della competenza dei suoi benefici, sia in termini di alleggerimento del carico di lavoro della Corte, sia in termini di efficacia e durata dei procedimenti pregiudiziali).

Altro inconveniente individuato dalla Corte per giustificare l’inopportunità del trasferimento della competenza pregiudiziale consiste nel fatto che il Tribunale è da sempre il giudice dei ricorsi diretti e come tale potrebbe avere difficoltà a gestire rinvii pregiudiziali che hanno natura profondamente diversa e si caratterizzano per la presenza di molte parti e per l’impiego di tutte (!) le (in verità, più – se dovessero partecipare più Stati) lingue ufficiali nel corso della procedura. Inoltre, la Corte evidenzia le differenze organizzative tra il funzionamento del procedimento dinanzi al giudice apicale, dove il rinvio pregiudiziale viene sottoposto ad un esame preliminare alla riunione generale, prima di essere affidato ad una formazione giudicante in base alla sua complessità, e quello dinanzi al Tribunale, dove le cause sono attribuite direttamente dal Presidente ad una sezione e dal presidente di sezione ad un giudice relatore. Si tratta, a nostro avviso, di differenze superabili con una modifica del regolamento di procedura del Tribunale, e si è certi che non sia difficile per tale istanza giudiziaria abituarsi ad una diversa gestione di alcune tipologie di cause instaurate dinanzi ad essa: la giustificazione della Corte appare, pertanto, (almeno) sotto questo profilo poco convincente³².

Court itself preselection of transferable cases on a case-by-case basis» v. A. W.H. MEIJ, *Guest Editorial: Architects or Judges? Some Comments in Relation to the Current Debate*, in *CMLR*, 2000, p. 1039 ss., spec. p. 1042 s.

³¹ Per ovviare alle difficoltà evidenziate dalla Corte si potrebbe pensare, ad esempio, all’individuazione di una sezione competente a vagliare immediatamente (ovvero appena depositata l’ordinanza di rinvio) la natura del quesito (o dei quesiti) pregiudiziale(i) così da eventualmente procedere ad un rinvio immediato alla Corte. Si ricordi che la dottrina menzionata alla nota precedente proponeva una soluzione “invertita”, ovvero una competenza generalizzata della Corte chiamata a valutare caso per caso quali cause pregiudiziali trasferire alla competenza del Tribunale.

³² Discorso differente – ma questo forse la Corte non può dirlo *apertis verbis* – potrebbe valere se una delle vere ragioni del mancato trasferimento è il *know-how* che la Corte ha ormai acquisito, nel corso dei decenni, nella

Infine, la Corte evidenzia come il trasferimento non sia ad ogni modo opportuno in questo momento storico, in considerazione del fatto che il Tribunale 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'asestamento del Tribunale "ampliato" e solo in un secondo momento rivalutare la possibilità del trasferimento, anche a fronte (come accennato) dell'evoluzione (quanto a numero e tipo) delle domande pregiudiziali sottoposte ad essa nei prossimi anni.

4. Le modifiche proposte dalla Corte di giustizia al legislatore UE a fine marzo 2018: considerazioni sul merito

Come detto, il regolamento 2015/2422 prevede che una attenta valutazione delle modifiche strutturali e organizzative del Tribunale debba essere espletata dalla Corte entro il dicembre 2020. Eppure, già nella relazione di dicembre 2017, la Corte, nell'escludere il trasferimento della competenza pregiudiziale a tale istanza giudiziaria, preannuncia che – verosimilmente nel 2018 – saranno presentate (i) altre proposte attinenti al riparto di competenze Corte/Tribunale quanto ai ricorsi diretti e (ii) proposte relative ai giudizi di impugnazione. Il fatto che siffatte proposte siano poi state rese pubbliche il 26 marzo 2018³³ conferma che il loro studio fosse in fase già molto avanzata a fine dicembre 2017, come dice la stessa Corte.

Ci si potrebbe porre qualche interrogativo sulla reale opportunità della loro presentazione senza attendere che la terza fase della modifica strutturale del Tribunale si sia conclusa (nel settembre 2019), specie in considerazione del fatto che il completamento del processo di raddoppio dei giudici è stato impiegato come ragione giustificativa, come appena visto, del mancato trasferimento della competenza pregiudiziale. D'altro canto, si potrebbe anche sostenere che la realizzazione delle modifiche da ultimo prospettate, specie (come si vedrà) della prima, in tempi rapidi, consentirebbe (a) di verificare il funzionamento del Tribunale a ranghi completi e già alla luce delle nuove competenze "dirette" nel 2020 e (b) di fare a quel punto una valutazione più appropriata sulla necessità di ulteriori interventi strutturali e organizzativi (nonché, eventualmente, dell'opportunità di trasferimento della competenza pregiudiziale).

gestione dei rinvii pregiudiziali. E, ad esempio, il fatto che, per far fronte all'aumento costante di rinvii, essa ha elaborato un nuovo approccio, in base al quale interpreta più restrittivamente che in passato le condizioni di "competenza" e "ricevibilità" e dunque più frequentemente rigetta le ordinanze di rinvio (senza neppure notificarle alle parti) per mancanza di competenza o in quanto irricevibili. Su tale più rigoroso approccio della Corte v. il recente studio di N. WAHL – L. PRETE, *The Gatekeepers of Article 267 TFEU: On Jurisdiction and Admissibility of References for Preliminary Rulings*, in *CMLR*, 2018, p. 511 ss.

³³ V. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2018-INIT/it/pdf>.

A dire il vero, a prescindere dal carattere prematuro o meno di tali proposte, esse sembrano confermare (una volta di più) la volontà della Corte di mantenere *sine die* (al di là delle affermazioni di principio) il monopolio della competenza pregiudiziale, chiave di volta del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione³⁴. Anche esse, come subito si vedrà, possono essere realizzate senza passare per una revisione dei trattati *ex art.* 48 TUE, ma più semplicemente con modifiche dello Statuto mediante procedura legislativa ordinaria *ex art.* 281 TFUE³⁵.

Il progetto in esame 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», che non saranno in questa sede oggetto di analisi, e che sono volti ad eliminare le incoerenze lessicali tra il linguaggio impiegato nel TFUE dopo Lisbona e quello (ancora) utilizzato nello Statuto.

La prima richiesta di modifica riguarda l'art. 51 Statuto e, conseguentemente, 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)³⁶.

³⁴ In questo senso si esprime la Corte nella relazione del dicembre 2017, ma v. anche, in particolare, [parere 18 dicembre 2014, 2/13, Adesione dell'Unione alla CEDU](#), ECLI:EU:C:2014:2454, punto 176 e, da ultimo, [sentenza 6 marzo 2018, causa C-284/16, Achmea](#), ECLI:EU:C:2018:158, punto 37.

³⁵ Su «richiesta» della Corte (come in questo caso) e previo parere della Commissione o, in alternativa, su proposta della Commissione e previa consultazione della Corte di giustizia. Specie con riguardo al primo intervento di modifica (su cui *infra*, nel testo), si ricorda che lo stesso art. 256, par. 1, TFUE, dopo aver definito il riparto di competenza tra Corte e Tribunale (in combinato disposto con l'art. 51 Statuto), stabilisce che lo «statuto può prevedere che il Tribunale sia competente per altre categorie di ricorsi». Coerentemente, le disposizioni del TFUE rispetto a cui, come si vedrà, si prospetta il trasferimento di competenza al Tribunale fanno riferimento a ricorsi instaurati dinanzi alla *Corte di giustizia dell'Unione europea*, ovvero all'istituzione nel suo complesso, comprensiva dunque anche del giudice (oggi nuovamente) di prime cure.

³⁶ In dottrina, a favore del trasferimento al Tribunale della competenza relativa ai procedimenti di infrazione v., ad esempio, P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford, 2010, p. 139, nonché già N. FORWOOD, *The Judicial Architecture of the European Union*, cit., p. 87; 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

All'art. 61 Statuto la Corte propone, quindi, di aggiungere un ultimo comma, 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 spesso richiedono un'ampia valutazione su fatti complessi che certo potrebbe essere ben effettuata (anche) dal Tribunale. E proprio a tal proposito, ci si può interrogare se l'onere della prova a carico della Commissione per dimostrare la sussistenza dell'inadempimento statale potrebbe divenire più stringente, considerando che il Tribunale è il giudice del fatto per antonomasia. E ancora se, a fronte della particolare complessità dei fatti o difficoltà in diritto della causa instaurata dinanzi al Tribunale, esso potrebbe decidere di attribuire direttamente la causa ad un collegio composto di cinque giudici anziché di tre e di avvalersi più frequentemente (ad oggi si contano solo cinque casi, tutti peraltro risalenti) della “collaborazione” dell'avvocato generale. Come noto, questa istanza giudiziaria non è coadiuvata stabilmente da tale figura, che tuttavia può svolgere la funzione conferitagli dal trattato anche nei procedimenti dinanzi ad essa in virtù di quanto previsto dall'art. 254 TFUE, e specificato negli artt. 3, 30 e 31 del regolamento di procedura del Tribunale, che, al verificarsi delle circostanze menzionate, consentono [a fronte di una decisione della conferenza plenaria e della successiva designazione da parte del Presidente] che «ogni giudice, tranne il presidente, il vicepresidente

rispetto ai casi di *manquement non contesté*, criticato invece da M. WAELBROECK, *Conclusions*, in G. VANDERSANDEN (sous la direction de), *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Bruxelles, 1994, p. 99 ss., spec. p. 100, che evidenzia come si potrebbe allora pensare che si tratta di infrazioni meno importanti, per questo devolute alla competenza del Tribunale. 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 and the Coherence of the Judicial System of the European Union*, cit., p. 1658 s. Anche U. EVERLING, *The Future of the European Judiciary within the Enlarged European Union*, in *Mélanges en hommage a Michel Waelbroeck*, 1999, p. 333 ss., spec. p. 344, propone di conferire competenza al Tribunale ad esclusione delle questioni di portata generale e costituzionale e riconoscendo comunque agli Stati membri e alla Commissione, di comune accordo, di chiedere il trasferimento della causa, se particolarmente rilevante, alla Corte. Più scettico sul trasferimento della competenza in parola al Tribunale, specie a causa dell'allungamento della procedura, con aggiunta di un grado di giudizio (su tale profilo critico v. *infra*, par. 5), v. L. PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, Alphen aan den Rijn, 2017, p. 377 ss.

e i presidenti di sezione del Tribunale, [possa] svolgere, in una determinata causa, le funzioni di avvocato generale»³⁷.

Con riguardo alla richiesta di modifica in esame, ciò che assolutamente non può passare sotto silenzio è la circostanza che 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, soltanto 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 assiste ad 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)³⁸, 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.

Perché tale ipotesi non è chiaramente ricompresa nel testo del nuovo art. 51, par. 2, Statuto? Peraltro, 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 derivato³⁹ (anche) diverse da quelle attuative del menzionato titolo VI TFUE (rispetto a cui si configura già in astratto, come visto, la competenza della Corte). La violazione *anche* di una norma della Carta sarebbe sufficiente ad attribuire la competenza in capo alla Corte? E analogamente, la violazione – in combinato con altri obblighi – del principio di leale cooperazione di cui all’art. 4, par. 3, TUE, sarebbe

³⁷ V. C. AMALFITANO, *Commento art. 53 Statuto*, e P. IANNUCELLI, *Commento artt. 30-31 regolamento di procedura del Tribunale*, in C. AMALFITANO – M. CONDINANZI – P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell’Unione europea*, cit.

³⁸ Per coerenza, sarebbe opportuno che restassero nella competenza della Corte anche le violazioni di obblighi imposti da atti adottati nella vigenza del terzo pilastro e forse anche da atti riconducibili all’attuale SLSG ma altresì elaborati nel sistema pre-Lisbona.

³⁹ Si ricordi che la Carta, che opera solo nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione, è stata – correttamente – 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.

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 lato⁴⁰.

Tuttavia, a fronte di queste limitazioni/ eccezioni, giustificate dalla “natura costituzionale” dell'illecito o dall'urgenza di giungere a decisione (urgenza che confligge con il doppio grado di giudizio che si verrebbe ad instaurare a fronte di siffatto trasferimento e su cui si tornerà *infra*, par. 5), quanti procedimenti 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, e su cui anche si tornerà *infra*, sempre al par. 5)?

La stessa domanda si pone, “rafforzata”, a seguito dell'esame della seconda parte dell'art. 51, par. 2, in base alla quale, 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 *rinvviare* 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.

Nella relazione illustrativa della proposta, la circostanza eccezionale è declinata «segnatamente» nella «urgenza». Non si tratta certo di indicazione esaustiva, potendo configurarsi altre circostanze eccezionali, per quanto la dizione appaia forse eccessivamente vaga e il rischio, dunque, sia quello di ricomprendervi troppo o forse troppo poco, sulla base di scelte discrezionali del Tribunale che non sono sindacabili. Ad ogni modo, alle circostanze eccezionali sembra riconducibile 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,

⁴⁰ Certo si potrebbe sostenere che la violazione tanto della Carta quanto di un principio generale possono essere sussunti nella, e dunque configurati come, violazione dell'art. 6 TUE (par. 1 e par. 3) rispetto a cui già si riconosce la competenza della Corte nel testo dello Statuto oggetto di modifica. Tuttavia, sembra difficile configurare giuridicamente una violazione delle disposizioni testé menzionate, essa declinandosi rispetto ad una (o più) norma(e) della Carta e/o a uno (o più) principi(o) generale(i). Ancora, il par. 3 dell'art. 6 richiama come principi generali i soli diritti fondamentali, mentre sarebbe più appropriato un richiamo (generico) alla violazione di tale categoria di fonti.

proprio la prassi menzionata dimostra come la Corte abbia portato avanti cause siffatte in parallelo e abbia emesso sentenza lo stesso giorno⁴¹. 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 un’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 sospensione del procedimento da parte del Tribunale in caso di analogo problema interpretativo sottoposto al vaglio della Corte⁴².

Infine, sempre con riguardo alla ripartizione “materiale” delle competenze tra le due istanze giudiziarie, si può evidenziare come le cause *ex art. 260, par. 3, TFUE* potrebbero essere meno rilevanti (sul piano costituzionale) di cause *ex artt. 258 e 259 TFUE* devolute al Tribunale (per quanto ad oggi ancora non si abbia alcuna sentenza emessa dalla Corte sulla base di tale disposizione e, quindi, potrebbe essere comunque presto per valutare il possibile trasferimento della competenza al Tribunale⁴³). Sembra tuttavia evidente che la scelta di fondo della Corte di giustizia sia quella di mantenere in via esclusiva in

⁴¹ V., ad esempio, Corte giust., [13 luglio 2004, causa C-429/02, Bacardi France SAS](#), ECLI:EU:C:2004:432 e [13 luglio 2004, causa C-262/02, Commissione c. Francia](#), ECLI:EU:C:2004:431; Corte giust., [14 settembre 2006, cause riunite C-158/04 e C-159/04, Alfa Vita Vassilopoulos](#), ECLI:EU:C:2006:562, e [14 settembre 2006, causa C-82/05, Commissione c. Grecia](#), ECLI:EU:C:2006:574; nonché Corte giust., [11 settembre 2007, causa C-76/05, Schwarz e Gootjes - Schwarz](#), ECLI:EU:C:2007:492, e [11 settembre 2007, causa C-318/05, Commissione c. Germania](#), ECLI:EU:C:2007:495.

⁴² La disposizione in parola così recita: «[q]uando la Corte e il Tribunale sono investiti di *cause che abbiano lo stesso oggetto, sollevino lo stesso problema d'interpretazione o mettano in questione la validità dello stesso atto*, il Tribunale, dopo aver ascoltato le parti, può *sospendere* il procedimento sino alla pronuncia della sentenza della Corte o, laddove si tratti di *ricorsi presentati a norma dell'articolo 263* del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, *declinare* la propria competenza affinché la Corte possa statuire sui ricorsi medesimi. In presenza degli *stessi presupposti*, la Corte può parimenti decidere di *sospendere* il procedimento dinanzi ad essa proposto; in tal caso prosegue il procedimento dinanzi al Tribunale» (corsivi aggiunti; su di essa v. B. GENCARELLI, *Commento art. 54 Statuto*, in C. AMALFITANO – M. CONDINANZI – P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, cit.). Pur con riferimento al trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale, evidenzia la necessità di elaborare una norma come l’(allora) art. 47 (oggi art. 54) Statuto per evitare conflitti di giurisdizione/giudicato rispetto alle materie oggetto di nuova competenza di tale istanza giudiziaria A. TIZZANO, *La Cour de justice après Nice*, cit., p. 612 ss. Si tratta di soluzione analoga a quella qui prospettata, anche se evidentemente quella suggerita dal prof. Tizzano concerneva l’ipotesi di competenze parallele (sulla stessa materia) Corte/Tribunale quanto a ricorsi di annullamento (dinanzi alla Corte) e questione pregiudiziale di validità (trasferita al Tribunale), mentre – come visto – nel nostro caso il parallelismo (da evitare) si avrebbe rispetto a una pregiudiziale interpretativa (di competenza della Corte) e una procedura di infrazione (di competenza del Tribunale).

⁴³ V. *infra*, nota 47.

capo ad essa il potere di infliggere sanzioni pecuniarie agli Stati membri, forse anche in considerazione del fatto che questi ultimi sarebbero poco disposti a farsi sanzionare dal giudice di prime cure⁴⁴.

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, sulla base di indicazioni date dallo stesso organo apicale in sede giurisdizionale⁴⁵. Infatti, benché si tratti di ipotesi poco frequenti (ad oggi si contano sette casi⁴⁶), 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, come accennato, non ci sono ancora sentenze emesse *ex art. 260, par. 3, TFUE*, ma solo una decina di procedimenti pendenti⁴⁷) e che la decisione della Commissione sul *quantum* dovuto sia, appunto, oggetto di ricorso dinanzi al

⁴⁴ Peraltro, seppur solo per inciso, non può non rilevarsi la situazione peculiare che si potrebbe verificare a fronte di una procedura di condanna avviata dinanzi alla Corte *ex art. 260, par. 2, TFUE* rispetto ad un persistente inadempimento accertato dal Tribunale e che non sia stato oggetto di impugnazione e che, dunque, sia divenuto definitivo senza valutazione della Corte e relativamente al quale essa non condivide appieno la decisione del Tribunale.

⁴⁵ 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*, cit., p. 266.

⁴⁶ V. (i) Trib., [29 marzo 2011, causa T-33/09, Portogallo c. Commissione](#), ECLI:EU:T:2011:127 (poi confermata da Corte giust., [15 gennaio 2014, causa 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*, Trib., [ordinanza 27 giugno 2016, causa T-810/14, Portogallo c. Commissione](#), ECLI:EU:T:2016:417; (iii) Trib., [19 ottobre 2011, causa T-139/06, Francia c. Commissione](#), ECLI:EU:T:2011:605; (iv) Trib., [28 marzo 2017, causa T-733/15, Portogallo c. Commissione](#), ECLI:EU:T:2017:225; (v) Trib., [21 ottobre 2014, causa T-268/13, Italia c. Commissione](#), ECLI:EU:T:2014:900 e sempre sulla stessa “questione” (vi) Trib., [9 giugno 2016, causa T-122/14, Italia c. Commissione](#), ECLI:EU:T:2016:342 e (vii) Trib., [ordinanza 28 novembre 2016, causa T-147/16, Italia c. Commissione](#), ECLI:EU:T:2016:701.

⁴⁷ Per la precisione undici: v. causa C-569/17, *Commissione c. Spagna*; causa C-27/18, *Commissione c. Bulgaria*; causa C-61/18, *Commissione c. Bulgaria*; causa C-69/18, *Commissione c. Slovenia*, causa C-76/18, *Commissione c. Austria*; causa C-77/18, *Commissione c. Austria*; causa C-79/18, *Commissione c. Austria*; causa C-164/18, *Commissione c. Spagna*; causa C-165/18, *Commissione c. Spagna*; causa C-188/18, *Commissione c. Slovenia*; causa C-207/18, *Commissione c. Spagna*. Sino ad oggi i ricorsi avviati *ex art. 260, par. 3, TFUE* sono stati cancellati dal ruolo per sistematica rinuncia agli atti della Commissione (da ultimo, v. [ordinanza 6 marzo 2017, causa C-511/16, Commissione c. Lussemburgo](#), ECLI:EU:C:2017:185; [ordinanza 28 marzo 2018, causa C-381/17, Commissione c. Croazia](#), ECLI:EU:C:2018:260).

giudice dell'Unione⁴⁸. 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 ambito⁴⁹ 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 prospettata dalla Corte, essa concerne l'introduzione di un "procedimento preventivo di ammissione delle 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, per evidenziare che non si tratta di elencazione esaustiva, l'articolato cogente della modifica utilizzando del resto genericamente – come anticipato – l'espressione «autorità amministrativa indipendente», che potrebbe peraltro sollevare qualche problema "identificativo"⁵⁰).

⁴⁸ 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.

⁴⁹ V. Corte giust., sentenza 15 gennaio 2014, causa C-292/11 P, *Commissione c. Portogallo*, cit., punto 51.

⁵⁰ Ci si può chiedere se la formulazione volutamente generica della previsione possa comportare una modifica degli statuti di tutte le agenzie che potrebbero creare al loro interno delle commissioni di ricorso "indipendenti" alla stregua di quelle cui si riferisce esplicitamente la Corte nella relazione esplicativa alla richiesta di modifica dello Statuto. Anche se poi, a ben vedere, rispetto ad alcune di tali commissioni si potrebbe porre un problema di reale indipendenza, e solo quelle che soddisfano tale requisito potrebbero considerarsi istanze di natura davvero giurisdizionale. Ancora, pare potersi sostenere che (anche) la creazione di tale meccanismo di filtro (dopo il raddoppio dei giudici al Tribunale) segni la "morte" definitiva dell'istituzione di nuovi tribunali specializzati *ex art. 257 TFUE*. Infine, ci si può interrogare sul se, in prospettiva, si assisterà ad una riforma anche dei ricorsi in

Le decisioni in parola sono state oggetto di un duplice controllo di legittimità⁵¹ e la Corte di giustizia si pronuncerebbe, 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 pertanto 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, la coerenza lo sviluppo del diritto dell'Unione*» (corsivo aggiunto). 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 TPF 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.

Certo sarà interessante verificare se l'introduzione di tale meccanismo di vaglio sia solo il primo passo di un cammino più lungo volto ad estendere a tutte le impugnazioni un filtro preliminare, 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 europea⁵².

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.

⁵¹ Ciò significa che la Corte considera procedimento di natura giurisdizionale, almeno nella sostanza, quello dinanzi alle menzionate commissioni di ricorso? Certo così non risulta dalla sua giurisprudenza (su cui, insieme con un'analisi sulla natura delle commissioni di ricorso, v. J. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018, p. 205 ss.; nonché ID., *Verso un sistema giurisdizionale*, cit., p. 384 ss.), e il rischio è quello già paventato alla nota precedente, ovvero di commissioni di ricorso non realmente indipendenti chiamate a svolgere una funzione sostanzialmente giurisdizionale (o ritenuta tale).

⁵² Cfr. *Corte di giustizia - Il Futuro del sistema giurisdizionale dell'Unione europea – Documento di riflessione* (10 maggio 1999), in *DUE*, 2000, p. 161 ss. spec. p. 174 ss. In dottrina, a favore di un sistema di filtro delle impugnazioni modellato su quello esistente nel sistema della Corte europea dei diritti dell'uomo v. F. SALERNO, *Giurisdizione comunitaria e certezza del diritto dopo il Trattato di Nizza*, in *RDI*, 2002, p. 5 ss., spec. p. 20 ss. Sul meccanismo di selezione dei pregiudiziali, con analisi dettagliata di quello analogo vigente negli Stati Uniti, v., in particolare, L. HEFFERNAN, *The Community Courts post-Nice: a European Certiorari Revisited*, in *ICLQ*, 2003, p. 907 ss., spec. p. 919 ss., che è molto favorevole all'introduzione del *leave to appeal* rispetto ai ricorsi diretti, mentre si dice molto più cauto rispetto al *docket control* sul pregiudiziale, potendo comunque essere affrontato efficacemente il problema del carico di lavoro della Corte con il trasferimento di parte della competenza pregiudiziale al Tribunale (spec. p. 933). Per alcune considerazioni sul meccanismo di filtro delle impugnazioni v. anche S. SONELLI, *Appeal on Points*

Quest'ultimo documento prevedeva che la richiesta di impugnazione potesse giustificarsi, oltre che in caso di rischio di pregiudizio dell'uniformità e coerenza del diritto dell'Unione, per l'importanza dell'impugnazione «per lo sviluppo del diritto comunitario», ma anche per quella «della tutela dei diritti individuali», e che spettasse alla Corte selezionare i *pourvois* da ammettere, vagliando domande motivate di autorizzazione a presentare impugnazione, appunto⁵³. Tale sistema differisce da quello oggi proposto nel nuovo art. 58 *bis* Statuto, ma non è escluso che se si optasse per un meccanismo generalizzato di filtro, si finirebbe per accogliere una soluzione modellata sulla proposta testé sinteticamente richiamata, che meglio sembra poter soddisfare esigenze di efficienza e di economia processuale. E sistema che, lo si ricordi, non violerebbe in alcun modo il 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 comunque⁵⁴ (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

of Law in the Community System – A Review, in *CMLR*, 1998, p. 871 ss. Già prima degli studi che hanno condotto alla riforma di Nizza, riteneva che la Corte avrebbe tratto grandi benefici da un meccanismo di *leave to appeal*, pur riconoscendo che i tempi non fossero ancora tali da «justify such a radical departure» A. ARNULL, *The Community Judicature and the 1996 IGC*, in *ELR*, 1995, p. 599 ss., spec. p. 606; e prospettandolo poi, ad esempio, con riguardo al *trade mark regulation*: v. sempre A. ARNULL, *Judicial Architecture or Judicial Folly?*, cit., p. 518.

⁵³ V. il citato *Documento di riflessione*, p. 197, secondo cui: «- alla Corte viene presentata entro i termini d'impugnazione una domanda scritta per l'autorizzazione ad impugnare la sentenza del TPG. Tale domanda deve essere motivata e dimostrare l'importanza della causa alla luce dei nuovi criteri; - la domanda è esaminata da una sezione composta da tre giudici [che effettua la valutazione, come accennato, secondo l'importanza del caso, specie tenendo conto della necessità di sviluppo del diritto UE e dell'esigenza di proteggere i singoli, e del rischio pregiudizio uniformità e coerenza del diritto UE e magari anche dell'errore manifesto del Tribunale] e designata ogni anno dalla Corte. Il procedimento deve essere rapido e svolgersi in forma scritta; le altre parti del giudizio devono essere chiamate a far valere i loro argomenti; - la sezione competente emette un parere motivato senza l'intervento dell'avvocato generale; - la decisione che concede o nega l'autorizzazione ad impugnare è adottata dal presidente della Corte alla luce del parere della sezione. Essa deve essere motivata in modo sommario e non può essere oggetto di ricorso. Se concede l'autorizzazione, la decisione del presidente può limitarsi all'esame esclusivo dei motivi ritenuti conformi ai criteri di selezione; - il termine di impugnazione decorre dalla notificazione della decisione d'autorizzazione adottata dal presidente della Corte» (corsivi aggiunti). Favorevole a un meccanismo siffatto, seppur con prudenza e con la necessità di delineare rigidi criteri di selezione, per evitare che si abbia l'impressione di un diniego di giustizia da parte della Corte v. B. VESTERDORF, *The Community Court System Ten Years from Now and Beyond*, cit., p. 315 e p. 322.

⁵⁴ In tal senso v. U. EVERLING, *L'avenir de l'organisation juridictionnelle de l'Union européenne*, in G. VANDERSANDEN (sous la direction de), *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, causa C-69/10, Samba Diouf](#), EU:C:2011:524, punto 69; [17 luglio 2014, causa 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.

fatto che – benché si tratti di ricorsi promossi da soggetti istituzionali – esistono ancora casi in cui la Corte giudica in primo e unico grado).

5. Qualche riflessione “trasversale” in attesa degli sviluppi dell’*iter* legislativo

Il progetto di riforma in esame pone senza dubbio meno problemi “politici” di quanti ne ponesse quello che ha portato al raddoppio del numero dei giudici del Tribunale e pare dunque potersi affermare che dovrebbe poter essere approvato in tempi più rapidi. A quel punto, l’architettura giurisdizionale dell’Unione risulterebbe davvero snaturata rispetto al disegno tratteggiato a Nizza, per quanto già l’art. 225 CE (oggi art. 256 TFUE) disponesse, al par. 1, *in fine*, che «lo statuto può prevedere che il Tribunale sia competente per [...] categorie di ricorsi» (diretti) ulteriori rispetto a quelle elencate (come visto *supra*, par. 1) nella prima parte della norma e diversi dalla competenza in materia pregiudiziale, di cui si occupa il par. 3 della stessa previsione⁵⁵.

Essa, ad ogni modo, dovrebbe ancora essere in linea con – o comunque non pregiudicare – almeno due dei tre obiettivi delineati dal Gruppo di esperti istituito dalla Commissione nel 1999 per proporre riforme al sistema giurisdizionale dell’Unione⁵⁶, in particolare quello di assicurare che siano mantenuti uniformità e coerenza del diritto dell’Unione e quello di salvaguardare la tutela giudiziaria offerta ai cittadini, agli Stati membri e alle istituzioni, assicurando altresì che non sia pregiudicata la qualità del processo. Non pochi dubbi si pongono, invece – almeno in relazione alla prima delle riforme prospettate – con riguardo al terzo degli obiettivi individuati dal Gruppo di esperti, consistente nella riduzione dei tempi delle decisioni, rafforzandone possibilmente l’incidenza negli ordinamenti nazionali. Se infatti il progetto in esame può leggersi come un segnale positivo nella misura in cui rafforza il ruolo (e la percezione stessa) della Corte di giustizia come giudice (quasi esclusivamente) “costituzionale” (e del rinvio pregiudiziale⁵⁷, esso suscita qualche perplessità in punto di efficacia della procedura di

⁵⁵ E per quanto la stessa riforma che ha portato al raddoppio dei giudici del Tribunale sottendesse il disegno di semplificare l’architettura giurisdizionale (v. proposta del 20 novembre 2014, nonché il citato comunicato stampa n. 44/15 del 28 aprile 2015, dove si dice espressamente che «l’architettura giurisdizionale dell’Unione sarà semplificata, la sua complessiva efficienza rafforzata e la coerenza della sua giurisprudenza agevolata, poiché un unico organo giurisdizionale, la Corte di giustizia, sarà incaricato di assicurare l’uniformità d’interpretazione delle norme giuridiche nell’ambito delle impugnazioni»).

⁵⁶ V. *Commissione europea - Relazione del Gruppo di riflessione sul futuro del sistema giurisdizionale delle Comunità europee* (19 gennaio 2000), pubblicato in *DUE*, 2000, p. 182 ss., spec. p. 188.

⁵⁷ V. già *supra*, par. 4. Del resto già oggi ormai oltre il 70% delle cause instaurate e decise dalla Corte di giustizia sono rinvii pregiudiziali. Peraltro, il fatto che la Corte si concentri nella sostanza quasi esclusivamente su tali questioni potrebbe essere visto con favore dagli Stati membri, rassicurati sul fatto che tale organo giurisdizionale avrebbe più tempo da dedicare ad esse e potrebbe esaminarle con più attenzione, evitando soluzioni conflittuali con gli ordinamenti nazionali come quelle (forse dettate da un certo grado di superficialità e approssimazione e) scaturite dalla “vicenda *Taricco*” (su cui sia consentito rinviare a C. AMALFITANO, *La vicenda Taricco e il dialogo* (?))

infrazione in tempi contenuti. E sembra allora potersi spiegare non tanto alla luce di esigenze di riduzione del carico di lavoro della Corte – per conservare in capo ad essa i soli (o quasi) rinvii pregiudiziali – bensì per dare nuovo lavoro agli oggi quarantasette (*rectius*, quarantasei, come visto), e in un prossimo futuro (per effetto della Brexit) cinquantaquattro, giudici del Tribunale, così confermando la necessità del loro (“sudato”) raddoppio⁵⁸.

Tuttavia, anche i numeri delle procedure di infrazione instaurate dinanzi alla Corte di giustizia e di quelle da essa decise negli ultimi anni⁵⁹ fanno dubitare della reale necessità della riforma (o almeno riflettere sul suo carattere prematuro), anche a fronte del numero di cause che continuerebbero a essere giudicate dal giudice apicale in virtù delle deroghe dettate dal nuovo art. 51, par. 1, Statuto e delle ipotesi di “rinvio” dell’esercizio della competenza dal Tribunale alla Corte. E, ciò che è peggio, in considerazione del fatto che il deferimento “generalizzato” della competenza al Tribunale rischia di ridurre l’efficacia deterrente della procedura di infrazione, in controtendenza rispetto alle modifiche da sempre apportate ad essa⁶⁰ (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 riducessero⁶¹).

tra giudici nazionali e Corte di giustizia, in DUE, 2018, p. 153 ss.) e dalla successiva presa di posizione della Corte costituzionale nell’ormai celebre *obiter dictum* di cui alla sentenza n. 269/2017.

⁵⁸ La scelta del raddoppio del numero di giudici è stata dettata, come visto, 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 CGUE 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, *The Changes to the General Court*, 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 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; contenzioso che però, come visto, non è “esplosivo” come si temeva. E, soprattutto, avrebbe evitato il carattere sostanzialmente irreversibile della riforma (su cui v. anche *supra*, nota 24), in conseguenza del quale l’ingresso di ogni nuovo Stato membro nell’Unione, indipendentemente dal peso demografico o dal concreto aumento del contenzioso che potrà determinare, si vede attribuire due nuovi giudici al Tribunale.

⁵⁹ In base alle più recenti statistiche disponibili, relative all’anno 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 non distinguono 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.

⁶⁰ A dire il vero, un atteggiamento della Commissione in controtendenza rispetto a quello “tradizionale” volto ad aumentare la deterrenza delle procedure di infrazione si riscontra anche nella comunicazione *Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione* (in *GUUE* 2017, C 18/10), in cui l’istituzione delinea il nuovo approccio che seguirà rispetto agli inadempimenti statali, approccio criticato da autorevole dottrina (v. R. ADAM, *Una nuova Comunicazione della Commissione in materia di rispetto del diritto dell’Unione: “risultati migliori attraverso*

Infatti, la competenza affidata al Tribunale in primo grado implica un allungamento complessivo della procedura, le sentenze da esso adottate potendo essere oggetto di impugnazione e, quindi, di ulteriore vaglio da parte della Corte di giustizia. Vero che l'inadempimento si cristallizza sempre e comunque alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, ma lo Stato si sentirebbe "libero" di restare inadempiente più a lungo (o almeno tale rischio è particolarmente elevato), sino alla pronuncia della Corte. E allora perché non impugnare pressoché sistematicamente? Minimo disincentivo sembra essere la circostanza che l'impugnazione non ha, di regola, effetto sospensivo e, quindi, il fatto che lo Stato dovrebbe comunque eliminare l'infrazione già dal momento del suo accertamento da parte del Tribunale. Così come a poco servirebbe, a mio avviso, il correttivo – di cui alla menzionata modifica dell'art. 61 Statuto – per cui la Corte, in sede di *pourvoi*, statuirebbe in via definitiva senza rinviare al Tribunale: ciò perché due gradi di giudizio richiedono comunque tempi più lunghi di un solo procedimento. Ancora, la riduzione della deterrenza si riscontrerebbe anche rispetto al possibile avvio della seconda procedura di infrazione *ex art. 260, par. 2, TFUE*, anch'essa posticipata nel tempo, a non molto – temo – rilevando il fatto che il coefficiente di durata dell'inadempimento per calcolare la somma forfettaria verrebbe comunque determinato in relazione ad un lasso temporale più lato⁶². E altresì non può passare inosservato come tale dilatazione temporale della procedura avrebbe ripercussioni negative anche sui singoli (persone fisiche e giuridiche): si pensi, per tutte, 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

una migliore applicazione", ma con minor controllo?, in *DUE, Osservatorio europeo*, giugno 2017) proprio per l'eccessivo lassismo che sembra trasparire dalla nuova impostazione della Commissione, che potrebbe ridurre il numero delle procedure di infrazione avviate (così rendendo ancora meno ragionevole il trasferimento della competenza al Tribunale) e addirittura rischiare di trasformarsi in una violazione dell'obbligo di assicurare l'osservanza dei trattati in virtù del combinato disposto dell'art. 17 TUE e del principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE. Si noti, tra l'altro, che anche il solo profilo rispetto a cui la Commissione pare introdurre un criterio più severo nella valutazione degli inadempimenti *ex art. 260, par. 3*, non ha avuto reale seguito nella prassi: l'istituzione nella comunicazione in parola ha infatti dichiarato che in siffatte procedure avrebbe sistematicamente richiesto alla Corte (come già accade per quelle avviate *ex art. 260, par. 2, TFUE*) di irrogare anche la somma forfettaria e non più la sola penalità di mora. Tuttavia, soltanto in uno (v. causa C-27/18, *Commissione c. Bulgaria*) degli undici casi ad oggi pendenti (v. *supra*, nota 47) essa si è allineata alle indicazioni della comunicazione. Infine, e in generale, non può non evidenziarsi come l'atteggiamento della Commissione sia particolarmente rischioso anche in considerazione del fatto che il solo altro strumento per reagire alle violazioni degli Stati membri – ovvero il meccanismo di cui all'art. 7 TUE – non sta dando grande prova di saper/poter funzionare come dovrebbe (nonostante la richiesta della Commissione di attivarlo nei confronti della Polonia: v. proposta motivata della Commissione al Consiglio, COM(2017) 835 def., 20 dicembre 2017).

⁶¹ Sia consentito rinviare all'esame svolto in C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, cit., spec. p. 285 ss.

⁶² Ciò purché il *dies a quo* sia comunque individuato nella data di pronuncia della sentenza del Tribunale che accerta l'inadempimento (al limite nella data in cui scade il termine per la sua impugnazione qualora ad essa non si proceda e diventi dunque definitiva) e non in quella di pronuncia della sentenza della Corte che confermi tale accertamento.

dell'inadempimento o pregiudiziale interpretativa (che parimenti riscontri la non conformità del diritto nazionale al diritto dell'Unione oggetto di interpretazione)⁶³. 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.

Anche solo quest'ultima osservazione rende evidente come gli Stati membri, dal canto loro, dovrebbero, invece, accogliere senz'altro con favore la modifica in esame, guadagnando tempo prima che si giunga ad un definitivo accertamento dell'infrazione (le cui "colpe", anche a livello di politica interna, potranno magari essere addossate al precedente o successivo Governo...).

In questa prospettiva, se lo scopo è (*rectius*, dovrebbe essere) quello di non vedere ridotta la deterrenza della procedura di infrazione ben poco significato avrebbe generalizzare davvero, senza eccezioni e senza possibili rinvii alla Corte, la competenza del Tribunale, perché in un numero maggiore di casi si riscontrerebbero gli effetti negativi testé esaminati. Ci si potrebbe piuttosto chiedere perché non vietare le impugnazioni delle decisioni emesse dal Tribunale emesse all'esito della procedura di infrazione. Gli Stati molto difficilmente accetterebbero di essere giudicati in primo e unico grado dal Tribunale, ma perché assicurare loro un doppio grado di giudizio in un procedimento che storicamente non lo ha mai contemplato e che, come visto, non è indispensabile dal punto di vista del rispetto dei diritti fondamentali, non trattandosi di materia penale⁶⁴?

Forse, per valorizzare il ruolo del Tribunale (e assicurare un carico di lavoro adeguato a tutti i giudici, una volta che esso sarà a ranghi completi) ed evitare un'impugnazione pressoché sistematica delle sue decisioni con un conseguente aggravio (anziché riduzione) del carico di lavoro della Corte (che almeno formalmente pare una *ratio* sottesa alla riforma), si potrebbe allora quanto meno prospettare un sistema di filtro delle impugnazioni (anche) rispetto alle sentenze del Tribunale emesse all'esito delle procedure di infrazione. I criteri di ammissibilità potrebbero essere coincidenti o analoghi a quelli oggi previsti dal progetto di riforma quanto al rinvio della competenza dal Tribunale alla Corte (peraltro coincidenti di fatto con le ipotesi in cui l'art. 256, par. 3, TFUE prevede il rinvio della decisione pregiudiziale dal giudice di prime cure alla Corte), e quindi in particolare l'esigenza di rendere decisioni su questioni di principio, ovvero di rilevanza costituzionale, e di assicurare l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione.

⁶³ V., per tutte, Corte giust., [5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur c. Bundesrepublik Deutschland e The Queen c Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e a.](#), ECLI:EU:C:1996:79, punto 57.

⁶⁴ Si ricordi che, anche rispetto alla procedura di "condanna", la Corte non ne ha mai espressamente esaminato l'assimilabilità ad un procedimento penale. Diversamente, l'avvocato generale Kokott – nel verificare l'operatività del principio del *ne bis in idem* in siffatti procedimenti – ha affermato che essi non sono assimilabili a quelli di natura civile, amministrativa o penale che conoscono gli ordinamenti nazionali (v. [conclusioni del 28 gennaio 2010, causa C-526/08, Commissione c. Lussemburgo](#), ECLI:EU:C:2010:49, punto 33).

Si ricorda che il progetto di riforma dello Statuto è attualmente al vaglio di Parlamento europeo e Consiglio e che ancora non è nota la posizione della Commissione, chiamata a fornire un parere *ex art.* 281 TFUE e le cui osservazioni hanno sempre rivestito un ruolo rilevante nelle modifiche statutarie.

In attesa di conoscere gli sviluppi dell'*iter* legislativo, pare opportuna ancora una breve riflessione a margine della proposta in esame, concernente un'ulteriore modifica sempre dell'art. 51 Statuto, anch'essa (come la seconda proposta di riforma oggi al vaglio del legislatore) discussa internamente alla Corte qualche anno addietro, ma mai formalizzata. Si tratta di quella revisione volta a conferire in prima e unica istanza alla Corte di giustizia la competenza sulle azioni di risarcimento dei danni (*ex art.* 268 TFUE) causati da una delle giurisdizioni della CGUE per violazione del principio della durata ragionevole del processo⁶⁵. Benché la prassi abbia dimostrato che si tratta di casi marginali, essendo assai ridotte le cause oggi instaurate dinanzi al Tribunale per illecito della stessa istanza giudiziaria (seppur in diversa composizione), è davvero ragionevole che la Corte abbia deciso di non sottoporre a Parlamento europeo e Consiglio anche tale proposta di modifica? Soprattutto nell'ottica di assicurare il rispetto di quel principio di cui si contesta la violazione da parte del Tribunale? È infatti abbastanza evidente che il sistema attuale di riparto di competenze si sia rivelato assolutamente insoddisfacente dal punto di vista del rispetto del termine ragionevole di giudizio: a quasi quattro anni dall'introduzione delle azioni risarcitorie dinanzi al Tribunale, sono ancora pendenti i giudizi di impugnazione dinanzi alla Corte.

La modifica in parola, invece, a fronte di un solo grado di giudizio, consentirebbe di ottenere il risarcimento in tempi più rapidi, soddisfacendo esigenze di economia processuale⁶⁶ e di imparzialità (piena) dell'organo giudicante⁶⁷. Certo siffatta imparzialità potrebbe essere nuovamente "incrinata" là

⁶⁵ A favore di tale modifica v. D.P. DOMENICUCCI – M. LATERZA, *Commento art. 51 Statuto*, cit., p. 266. Per alcune osservazioni su tale proposta, nell'ambito di uno studio dedicato all'efficienza e durata ragionevole del processo UE, sia consentito rinviare a C. AMALFITANO, *Durata ragionevole ed efficienza del processo dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, in C. AMALFITANO – M. CONDINANZI (a cura di), *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i trattati*, cit., p. 79 ss., spec. p. 96 ss.

⁶⁶ Ciò proprio in linea con l'esigenza (testé menzionata nel testo) di assicurare la durata ragionevole della procedura (a maggior ragione, forse, essendo essa finalizzata proprio a reagire alla violazione di tale principio), ed evitando o comunque riducendo il rischio che si giunga a una decisione poco soddisfacente anche in termini economici dopo molti anni dalla prima decisione della Corte che accerta la violazione o comunque dalla decisione del Tribunale ritenuta lesiva dell'art. 47 Carta, da essa decorrendo il termine quinquennale di prescrizione per poter presentare azione di responsabilità (v. sentenza 10 gennaio 2017, causa T-577/14, *Gascogne Sack Deutschland e Gascogne c. Unione europea*, cit., punto 48) e non essendo indispensabile un previo accertamento della stessa da parte della Corte in sede di impugnazione della decisione del Tribunale normalmente esperita per far valere una pluralità di vizi della pronuncia (ivi incluso il fatto che è stata adottata in violazione del principio in parola).

⁶⁷ A favore di una competenza in primo e unico grado della Corte di giustizia si esprimeva già l'avvocato generale Léger, nelle [conclusioni del 3 febbraio 1998, causa C-185/95 P, Baustablgenebe](#), ECLI:EU:C:1998:37, punti 70-76. Per assicurare una maggiore imparzialità di giudizio e, soprattutto, prevedibilità del *quantum* di risarcimento si

dove l'illecito fosse contestato alla Corte di giustizia anziché al Tribunale. Non essendo immaginabile che il controllo dell'operato della Corte sia rimesso al giudice di prime cure, non potrebbe infatti che riproporsi la soluzione oggi operativa per il Tribunale, ovvero la valutazione della responsabilità della Corte da parte di una sezione giudicante diversa da quella a cui l'illecito è imputato⁶⁸. Vero è, tuttavia, che paiono davvero limitati i casi in cui della violazione della durata ragionevole del processo potrebbe essere ritenuta responsabile (esclusivamente) la Corte. Ciò, come anticipato (*supra*, par. 3) non pare prospettabile nei procedimenti che scaturiscono da un rinvio pregiudiziale, dati i tempi sempre più ridotti (e non ulteriormente comprimibili) in cui la Corte giunge a decisione⁶⁹, anche laddove non ricorra al procedimento accelerato o al procedimento pregiudiziale d'urgenza, né risolva la causa con ordinanza *ex art. 99 RP CG*, ma operi secondo le regole "ordinarie" del procedimento pregiudiziale. Nei ricorsi diretti la Corte ha competenza in primo e unico grado (oggi ancora in tutte procedure di infrazione e) con riguardo ai conflitti inter-istituzionali e ai ricorsi promossi dagli Stati membri secondo le specificazioni di cui all'art. 51 Statuto: rispetto a tale contenzioso non pare configurabile un'azione di responsabilità extracontrattuale promossa da un'istituzione o, appunto, da uno Stato membro contro l'Unione (immaginandosi che la questione venga risolta su di un piano diverso da quello strettamente giuridico). Lo stesso potrebbe dirsi a fronte dell'eventuale trasferimento di competenza al Tribunale delle procedure di infrazione, con un giudizio in sede di impugnazione dinanzi alla Corte. Infine, e più in generale rispetto ai *pourvois* – promuovibili anche da persone fisiche e giuridiche – le modifiche organizzative e processuali apportate con la *refonte* del 2012⁷⁰ sembrano comunque ampiamente scongiurare il rischio in parola⁷¹.

potrebbe pensare anche all'impiego di griglie di indennizzo, come suggerito da D.P. DOMENICUCCI – G. MUGUET-POULLENNEC, *À la recherche du temps perdu : du droit de voir sa cause jugée dans un délai raisonnable, ou, des difficultés de passer de la prévention à la guérison*, in V. GIACOBBO-PEYRONNEL – C. VERDURE (sous la direction de), *Contentieux du droit de la concurrence de l'Union européenne*, Bruxelles, 2017, p. 623 ss., spec. p. 663 ss.

⁶⁸ Certo, poi il problema dell'imparzialità potrebbe essere "amplificato" se la durata irragionevole fosse imputabile alla *Grande Chambre*. E si potrebbe porre anche là dove un'azione *ex art. 268 TFUE* fosse volta a far accertare la violazione del principio in parola rispetto alla procedura nel suo complesso, ovvero svolta dinanzi al Tribunale prima e poi, in sede di impugnazione dinanzi alla Corte.

⁶⁹ Sulla durata media dei procedimenti pregiudiziali nel 2016 e nel 2017 (si tratta degli ultimi dati disponibili) v. *supra*, par. 3, insieme con le considerazioni sul fatto che pare trattarsi di durata minima incomprimibile.

⁷⁰ Su cui per tutti v. M.-A. GAUDISSERT, *La refonte du règlement de procédure de la Cour de justice*, in *CDE*, 2012, p. 603 ss.; P. IANNUCELLI, *La réforme des règles de procédure de la Cour de justice*, in *DUE*, 2013, p. 107 ss.; J.A. GUTIERREZ-FONS, *Le nouveau règlement de procédure de la Cour de justice au regard du contentieux de l'Union européenne*, in S. MAHIEU (sous la direction), *Contentieux de l'Union européenne. Questions choisies*, Bruxelles, 2014, p. 41 ss.

⁷¹ Per una possibile violazione del principio in esame v., ad esempio, il citato caso *Deltafina c. Commissione*, dove ad un giudizio di primo grado durato cinque anni e otto mesi, è seguito un *pourvoi* di due anni e sette mesi, ovvero di trentuno mesi, a fronte di una media dei giudizi di impugnazione di circa la metà, ovvero di quattordici/quindici mesi (addirittura tredici mesi nel 2016). Tuttavia, in proposito va segnalato che per lo meno con riguardo al processo dinanzi al Tribunale, la cui durata eccessiva è stata accertata incidentalmente nell'impugnazione (v. punto 90 della citata sentenza della Corte del 12 giugno 2014), *Deltafina* non ha introdotto un'azione autonoma



di risarcimento danni nei confronti dell'Unione e, se lo facesse, incorrerebbe ormai comunque nella prescrizione (v. sentenza 10 gennaio 2017, causa T-577/14, *Gascogne Sack Deutschland e Gascogne c. Unione europea*, cit., punto 48, che individua, come detto, il *dies a quo* – per calcolare i cinque anni, ex art. 46 Statuto, per la presentazione di una domanda di responsabilità extracontrattuale dell'Unione – nella data della pronuncia che si ritiene essere stata adottata in violazione del principio della durata ragionevole del processo, pronuncia del Tribunale del 9 settembre 2011).