



FASCICOLO SPECIALE

C. TOVO, D.P. DOMENICUCCI, M.F. ORZAN, R.G. CONTI

LA RIFORMA DELLO STATUTO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA



La riforma dello statuto della Corte di giustizia

Fascicolo speciale

a cura di BRUNO NASCIBENE e GINEVRA GRECO

ISSN 2384-9169

Fascicolo speciale

Publicato nel mese di febbraio del 2025, <http://rivista.eurojus.it>

Editore: Bruno Nascimbene, Milano

Rivista registrata presso il Tribunale di Milano, n. 278 del 9 settembre
2014

Eurojus © è un marchio registrato

INDICE

Presentazione

di BRUNO NASCIMBENE e GINEVRA GRECO.....p. I

Le nuove regole processuali in materia pregiudiziale e le loro implicazioni istituzionali per la Corte di giustizia: verso un'ulteriore costituzionalizzazione?

di CARLO TOVO.....p. 1

L'impatto del trasferimento parziale della competenza pregiudiziale sulle regole di funzionamento del processo dinanzi al Tribunale dell'Unione europea

di DANIELE P. DOMENICUCCIp. 46

L'estensione del meccanismo preventivo di ammissione delle impugnazioni a cinque anni dalla sua entrata in vigore nella recente riforma dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: bilanci e prospettive

di MASSIMO F. ORZANp. 94

C'era una volta il rinvio pregiudiziale. Alla ricerca della fiducia – un po' perduta – fra giudici nazionali ed europei

di ROBERTO GIOVANNI CONTI.....p. 118

Presentazione

1. Con la pubblicazione, il 12 agosto 2024, del regolamento UE 2024/2019 nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, è entrata in vigore la riforma del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il nuovo sistema di competenze in materia di rinvii pregiudiziali è divenuto efficace dal 1° settembre 2024 e pienamente operativo dal 1° ottobre 2024 (cfr., in questa *Rivista*, le segnalazioni di [P. CARBINI, Statuto della Corte di giustizia: adottato il regolamento di modifica al Protocollo n. 3, ID, Statuto della Corte di giustizia e regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale. Le modifiche in vigore dal 1 settembre: primi rilievi, 26 agosto 2024](#), [B. NASCIMBENE, Riforma della Corte: i documenti pubblicati sulla GUUE del 12 agosto 2024, 26 agosto 2024](#); [ID., Riforma della Corte di giustizia: un aggiornamento, 2 settembre 2024](#), [ID., Pienamente operativo il trasferimento parziale della competenza pregiudiziale della Corte di giustizia al Tribunale, 1 ottobre 2024](#), [G. GRECO, Rinvio pregiudiziale e le nuove raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale, 4 ottobre 2024](#) e [F. CAGOSSI, Le raccomandazioni ai giudici e le istruzioni alle parti, che cosa cambia nel processo dinanzi alla Corte, 21 ottobre 2024](#)).

2. La riforma segna il completamento, almeno temporaneo, di un processo riformatore avviato dalla stessa Corte di giustizia attraverso una «richiesta» formulata ai sensi dell'articolo 281, comma 2 TFUE nel novembre 2022 volta a introdurre due modifiche finalizzate a ridurre il carico di lavoro della Corte, garantendo così una migliore amministrazione della giustizia e un adempimento più efficace delle sue funzioni.

3. La prima, rilevante modifica consiste nel trasferimento al Tribunale la competenza a conoscere delle domande di pronuncia pregiudiziale che rientrano esclusivamente in una o più delle seguenti “materie specifiche”: sistema comune dell’IVA; diritti di accisa; codice doganale; classificazione tariffaria delle merci; compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di disservizi nei trasporti; sistema di scambio delle quote di emissioni di gas serra.

4. Un possibile trasferimento di competenza era già stato previsto circa vent’anni fa con la riforma del trattato di Nizza del 2001, che introdusse la possibilità, oggi prevista dall’art. 256, paragrafo 3 TFUE, secondo cui «il Tribunale è competente a conoscere delle questioni pregiudiziali, sottoposte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, in materie specifiche determinate dallo statuto», consentendo al legislatore dell’Unione di attribuire al Tribunale la competenza sui rinvii pregiudiziali in materie specifiche senza dover ricorrere alla procedura di revisione dei Trattati. Si era già così messo in discussione, almeno in teoria, il monopolio della Corte di giustizia nel dialogo con i giudici nazionali per chiarire, con forza vincolante, dubbi sull’interpretazione e la validità del diritto dell’Unione europea.

5. Le motivazioni pratiche alla base della riforma, già ben note, sono state ancora più evidenti nella [Relazione annuale 2023 della Corte di giustizia](#) ove è chiaramente messo in luce che i procedimenti pregiudiziali rappresentano la quota più rilevante dell’attività della Corte. Infatti, su un totale di 821 cause avviate nel 2023, ben 518 erano procedimenti pregiudiziali (cfr. anche il [Comunicato stampa della Corte di giustizia, Statistiche giudiziarie 2023: conferma dell’aumento strutturale del contenzioso dinanzi alla Corte di giustizia, n. 59/24 del 22 marzo 2024](#)). Anche le cause concluse nel medesimo anno mostrano questa

predominanza: su 783 procedimenti definiti, 532 erano pregiudiziali. In totale, le cause pendenti a fine anno erano 1.149, con una durata media di 16,1 mesi per ciascun procedimento, mentre i procedimenti pregiudiziali si chiudono mediamente in 16,8 mesi (a tale durata fanno ovviamente eccezione i rinvii pregiudiziali urgenti e quelli accelerati, che però sono in numero estremamente limitato: nel 2023 sono stati promossi solo 2 PPU e decisi 4 PPU).

Considerato anche l'art. 6, par. 1 CEDU ed in particolare “*la ragionevole durata del processo*”, questo lasso di tempo potrebbe apparire eccessivo per quei Paesi in cui i giudici risolvono le controversie in tempi molto più rapidi, ma la sua riduzione potrebbe essere vantaggiosa per gli Stati membri con procedimenti giudiziari più lenti (per alcuni dati statistici recenti, Paese per Paese, cfr. il [*Rapport annuel 2024 de la Cour européenne des droits de l'homme*](#), p. 38 e per una rassegna della giurisprudenza sul *délai raisonnable* nel processo civile e in quello penale, cfr. le più recenti versioni, predisposte dalla Corte EDU, *Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (volet civil)*, 31.8.2023, p. 120 ss. e *Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (volet pénal)*, 31.8.2024, p. 71 ss.). Di conseguenza, se da un lato è essenziale mantenere l'attrattività del rinvio pregiudiziale migliorandone la tempistica (attraverso una durata media più accettabile), dall'altro lato la complessità delle cause pregiudiziali richiede un'analisi approfondita che non può essere compressa oltre certi limiti senza comprometterne la qualità delle stesse decisioni.

6. Al fine di “non mettere a rischio”, dunque, la solidità delle pronunce, la delega di competenze è stata, così, accompagnata da garanzie procedurali significative, alcune già previste dall'articolo 256, par. 3 TFUE, come la possibilità di rinviare la questione alla Corte quando sia necessaria una «decisione di principio» per salvaguardare l'unità e la coerenza del

diritto europeo, o il riesame eccezionale delle decisioni del Tribunale. Altre garanzie sono innovative, come il sistema di sportello di smistamento unico (il c.d. *guichet unique*) introdotto dall'articolo 50 *ter*, par. 2 dello statuto. Secondo questa procedura, tutti i giudici nazionali devono presentare le domande pregiudiziali alla Corte che, solo dopo aver verificato che rientrino esclusivamente nelle materie specificate e che non sollevino questioni di diritto primario, di diritto internazionale, di principi generali del diritto o della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, le trasmetterà al Tribunale (art. 93 *bis* del Regolamento di procedura della Corte).

In definitiva, la riforma dovrebbe alleggerire il carico di lavoro della Corte di giustizia di circa il 13-14%, trattandosi di materie che rappresentano il 20% dei rinvii pregiudiziali complessivi.

7. Infine, è stata introdotta una seconda modifica che ha ampliato l'applicazione del meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni. Questo meccanismo, originariamente introdotto il 1° maggio 2019, è stato aggiornato con una revisione dell'articolo 58 *bis* dello statuto della Corte. La modifica estende la procedura di ammissione preventiva anche alle impugnazioni riguardanti sentenze o ordinanze relative alle decisioni delle commissioni di ricorso indipendenti di alcuni organi e organismi dell'Unione, che, pur già esistenti al momento dell'entrata in vigore della procedura, il 1° maggio 2019, non erano inizialmente incluse nel suo ambito di applicazione. Si tratta, in particolare, di quelle dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, del Comitato di risoluzione unico, dell'Autorità bancaria europea, dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e dell'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie.

8. Le commissioni di ricorso sono (com'è noto) organi amministrativi, incaricati di risolvere controversie nei settori di competenza degli Uffici, Agenzie ed Autorità presso cui sono strutturate. La modifica dell'art. 58 *bis* rafforza la funzione giustiziale della loro attività, corroborata dal carattere “pregiudiziale” del loro intervento rispetto alla successiva tutela giurisdizionale. Infatti, almeno per taluni dei loro atti, il ricorso preventivo presso le commissioni di ricorso costituisce un passaggio obbligatorio per la tutela giurisdizionale e la loro preventiva decisione costituisce una condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria. Ne deriva che la fase innanzi a tali commissioni e quella innanzi al Giudice dell'Unione finiscono per costituire un unico sistema integrato di tutela, saldato dal rapporto di pregiudizialità della prima rispetto alla seconda. Sicché, pur nella diversità degli organi giudicanti, medesima è la funzione di giustizia e di tutela dei cittadini dell'Unione, che gli uni e gli altri devono assicurare. Tale ricostruzione complessiva dei rapporti tra commissioni e giudizio del Tribunale è parsa coerente (tra l'altro) con la riforma dell'art. 58 *bis* dello statuto della Corte del 2019 ed ancora più evidente con la nuova riforma. La quale, nel prevedere un “filtro” per tutte le commissioni di ricorso all'accesso alla Corte di giustizia, presuppone che tra giudizio delle commissioni di ricorso (almeno di quelle a tal fine selezionate) e giudizio innanzi al Tribunale risulti garantito un duplice controllo di legittimità, anch'esso assimilabile (sia pur con tutte le differenze del caso) al doppio grado di giudizio.

9. A fine gennaio 2025, il Tribunale dell'Unione europea ha registrato 21 rinvii pregiudiziali pendenti (per un aggiornamento costante si veda [Le cause pregiudiziali in Tribunale](#), l'archivio è disponibile sulla [home page](#) di questa Rivista), ma resta da vedere quale sarà l'effettivo impatto della questa riforma.

Si tratta di una misura che dovrebbe permettere alla Corte di giustizia di concentrarsi in modo prioritario sul proprio ruolo di “giudice supremo” dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea, rafforzando la sua capacità di affrontare questioni di natura “costituzionale” e di risolvere conflitti interistituzionali. In questa prospettiva, la Corte potrebbe focalizzarsi maggiormente sullo sviluppo strategico del diritto dell’Unione, lasciando al Tribunale le materie più tecniche e consolidate.

Oppure, al contrario, la riforma potrebbe indurre i giudici nazionali a utilizzare il rinvio pregiudiziale con maggiore cautela. In tal caso, essi potrebbero indirizzare il rinvio in modo da coinvolgere, direttamente o indirettamente, parametri connessi alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea o ai principi generali del diritto dell’UE.

10. L’approccio qui ricordato potrebbe avere l’obiettivo di assicurare che il caso venga trattato dalla Corte di giustizia, evitando possibili impugnazioni e allungamenti dei tempi processuali. In questo scenario, i giudici nazionali otterrebbero di garantire una decisione piena e definitiva da parte del giudice di più alto grado dell’Unione europea, potenzialmente compromettendo l’efficienza sperata dalla riforma e rendendo meno prevedibile una chiara suddivisione delle competenze tra Corte e Tribunale.

11. Sebbene l’intento della riforma sia chiaro, cioè snellire il lavoro della Corte e rafforzarne il ruolo strategico, le effettive scelte dei giudici nazionali e l’interpretazione pratica del nuovo sistema giocheranno un ruolo cruciale nel determinarne il successo. La *Rivista* si propone, in futuro, di tornare sul tema per una verifica e una valutazione.

12. I contributi qui pubblicati affrontano un tema di grande interesse per lo studioso del diritto dell’Unione europea e per il pratico.

Nel primo contributo si osserva che la riforma non pregiudica la funzione nomofilattica della Corte, rafforzandone al contempo il ruolo di giudice delle ‘questioni costituzionali’ dell’ordinamento dell’UE, ma tuttavia si evidenzia la necessità di procedere con ulteriori modifiche per una riflessione più interistituzionale. In secondo luogo, vengono esaminate le implicazioni istituzionali delle nuove regole processuali in materia di rinvio pregiudiziale per la Corte. L’analisi prende avvio dalle tre modifiche introdotte in queste disposizioni, ossia quelle relative al trasferimento parziale della competenza pregiudiziale, quelle in tema di trasparenza e apertura del procedimento, nonché quelle inerenti il rinvio e il riesame. Tali riforme non paiono incidere sulla funzione nomofilattica della Corte ma, al tempo stesso, viene segnalata la necessità di altri “aggiustamenti” procedurali, mirati ad accrescere la dimensione interistituzionale.

Nel secondo contributo vengono esaminate le disposizioni che governano il funzionamento del processo dinanzi al Tribunale, dedicando un’attenzione specifica alla nuova configurazione del medesimo. L’analisi prende in considerazione l’origine e la portata delle modifiche al regolamento di procedura del Tribunale conseguenti all’entrata in vigore della riforma dello statuto della Corte, nonché gli interventi di natura strutturale che non derivano da tale riforma.

Nel terzo contributo si approfondisce l’altro aspetto della riforma e cioè l’ampliamento del meccanismo di filtro delle impugnazioni per le decisioni le commissioni di ricorso attraverso un’analisi della prassi applicativa di tale meccanismo dalla sua entrata in vigore nel 2019 e delle modalità della sua estensione nella recente riforma. Oggetto di esame è infine il bilancio del funzionamento di questo meccanismo, considerato nel contesto più ampio delle varie riforme che hanno riguardato l’architettura giurisdizionale dell’Unione a partire dal 2015.

L’ultimo contributo si concentra, infine, sull’impatto potenziale della riforma sulla fiducia tra i giudici nazionali ed europei, evidenziando, da un

lato, i rischi di un utilizzo ridotto e meno sicuro della procedura, dall'altro lato individuando anche aspetti chiave da valorizzare per salvaguardare la centralità del meccanismo di rinvio pregiudiziale. Tali aspetti, in particolare, sono il rafforzamento del dialogo intergiurisprudenziale, la chiarificazione delle competenze e la salvaguardia del ruolo dei giudici nazionali come garanti del diritto dell'Unione europea.

Le nuove regole processuali in materia pregiudiziale e le loro implicazioni istituzionali per la Corte di giustizia: verso un'ulteriore costituzionalizzazione?

di CARLO TOVO *

SOMMARIO: 1. Introduzione: contesto e sfide della riforma del rinvio pregiudiziale. – 2. Il trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale: parziale o selettivo? – 2.1. La Corte quale giudice unico del riparto di attribuzioni in materia pregiudiziale. – 2.2. L'appartenenza esclusiva alle «materie specifiche» devolute al Tribunale, questione formale o sostanziale? – 2.3. Gli incerti contorni della 'clausola di competenza pregiudiziale residuale' della Corte, tra dubbi interpretativi ed inevitabili contraddizioni. – 3. Il rafforzamento della trasparenza e dell'apertura del procedimento pregiudiziale: tanto tuonò che piovve. – 3.1. La simbolica estensione del novero dei partecipanti alla fase scritta. – 3.2. La pubblicazione delle osservazioni scritte: da regola ad eccezione? – 4. Gli strumenti di controllo della Corte sui rinvii pregiudiziali deferiti al Tribunale: vecchi istituti e nuove forme. – 5. Conclusioni: un provvisorio bilancio dell'ultima riforma e una questione di metodo per le prossime.

1. Introduzione: contesto e sfide della riforma del rinvio pregiudiziale.

Il 1° settembre 2024 sono entrate in vigore alcune rilevanti modifiche al regolamento di procedura della Corte di giustizia (d'ora in avanti: il «RPCG»)¹, volte, in larga parte, ad attuare la

* Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Alma Mater Studiorum Università di Bologna. L'A., mantenendo l'esclusiva responsabilità per gli errori e le opinioni espresse, desidera ringraziare Anna Grasso e Paolo Iannuccelli, referendari alla Corte di giustizia dell'Unione europea, per i preziosi commenti alle prime bozze.

¹ Modifiche del regolamento di procedura della Corte di giustizia, [2024/2094], (GU L, 2024/2094, del 12.8.2024); il 1° settembre 2024 sono entrate in vigore anche le Modifiche del regolamento di procedura del Tribunale (in seguito, «RPT»), [2024/2095] (GU L, 2024/2095, del 12.8.2024), in merito alle quali si rinvia alle analisi di D. P. DOMENICUCCI, *L'impatto del trasferimento parziale della competenza pregiudiziale sulle regole di funzionamento del processo dinanzi al Tribunale dell'Unione europea*, in questo numero speciale, pp. 46 e ss. e M. F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione della «legge di Hooke»? Riflessioni a margine dell'entrata in vigore della recente riforma*

contestuale riforma dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (in seguito: lo «statuto»), approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio con il regolamento n. 2024/2019².

Come noto, il fulcro della riforma è il trasferimento al Tribunale della competenza pregiudiziale in sei materie specifiche³. La possibilità di procedere a un tale trasferimento era stata prevista sin dal 2003 dai trattati⁴, ma era rimasta inattuata a causa della riluttanza della Corte a proporre le necessarie modifiche dello statuto⁵. Queste resistenze sono state superate solo al termine di un graduale processo di riorganizzazione del sistema giurisdizionale dell'Unione, avviato nel 2015 con il raddoppio del numero dei giudici del Tribunale e lo scioglimento del Tribunale della funzione pubblica⁶, e proseguito nel 2019 con l'istituzione di un meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni⁷. Infatti, malgrado

dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, n. 3, 20-74, pp. 46-60.

² Regolamento (UE, Euratom) 2024/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che modifica il protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (GU L, 2024/2019, del 12.8.2024), pubblicato in GUUE il 12 agosto 2024 ed entrato anch'esso in vigore il 1° settembre 2024.

³ Tali materie specifiche sono: il sistema comune di imposta sul valore aggiunto; i diritti di accisa; il codice doganale; la classificazione tariffaria delle merci nella nomenclatura combinata; la compensazione pecuniaria e l'assistenza dei passeggeri in caso di negato imbarco o di ritardo o cancellazione di servizi di trasporto; il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra.

⁴ Il trattato di Nizza (GU C 80 del 10.3.2001, p. 1), firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, aveva infatti introdotto un art. 225, par. 3, TCE (art. 256, par. 3, 1° c., TFUE), ai sensi del quale il Tribunale era «competente a conoscere delle questioni pregiudiziali [...] in materie specifiche determinate dallo statuto».

⁵ Parlamento e Consiglio, competenti a modificare lo statuto ex art. 281, 2° c., TFUE, non hanno infatti mai determinato le «materie specifiche» di cui al citato art. 256 TFUE, in assenza di una richiesta in tal senso da parte della Corte, che detiene di fatto il monopolio dell'iniziativa legislativa in materia ai sensi del medesimo art. 281.

⁶ Con il regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (GU L 341 del 24.12.2015, p. 14) e il Regolamento (UE, Euratom) 2016/1192 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, relativo al trasferimento al Tribunale della competenza a decidere, in primo grado, sulle controversie tra l'Unione europea e i suoi agenti (GU L 200 del 26.7.2016, p. 137).

⁷ Istituito dal Regolamento (UE, Euratom) 2019/629 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 aprile 2019, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (GU L 111 del 25.4.2019, pag. 1); su tale meccanismo si v., tra gli altri, P. IANNUCELLI, *L'ammissione preventiva delle impugnazioni contro le decisioni del Tribunale dell'Unione europea ex art. 58 bis dello*

l'alleggerimento del proprio carico di lavoro derivante dall'istituzione di tale meccanismo, la Corte ha dovuto prendere atto del fatto che l'aumento del numero e della complessità dei rinvii pregiudiziali si traduceva in un allungamento dei tempi di trattamento di tali cause, che metteva a repentaglio l'adempimento della propria missione⁸. Così, attesa la piena realizzazione della riforma del 2015, la Corte si è infine risolta, nel dicembre 2022, a proporre una nuova modifica dello statuto, volta a cedere parte della propria competenza pregiudiziale al Tribunale⁹, oltre che ad estendere l'ambito del meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni¹⁰.

A questo primo intervento sulle norme dello statuto in materia di rinvio pregiudiziale, proposto dalla Corte, se n'è aggiunto un secondo, voluto invece dal legislatore. Nel corso dell'iter di adozione del regolamento n. 2024/2019, si è infatti deciso di procedere ad un'ulteriore modifica dello statuto, volta ad ampliare il novero dei legittimati a partecipare al procedimento pregiudiziale davanti al giudice dell'Unione e soprattutto a disporre la pubblicazione delle osservazioni scritte presentate da questi ultimi nel corso di tale procedimento. L'obiettivo dichiarato di questa

Statuto: una prima valutazione e le eventuali applicazioni future, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Milano, 2022, 117-142 e R. TORRESAN, *Filtering Appeals over Decisions Originally Taken by Boards of Appeal: Rationale, Impact and Possible Evolution of Article 58a of the CJEU Statute*, in *Riv. Cont. Eur.*, 2024, 125-156.

⁸ Si v., in tal senso, la "domanda presentata, il 30 novembre 2022, dalla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 281, secondo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al fine di modificare il Protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea" (in seguito, la "[domanda della Corte](#)"), p. 3 e cons. 2.

⁹ Si v. [domanda della Corte](#), pp. 3-5 e art. 2.

¹⁰ La riforma estende l'ambito di applicazione del meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni di cui all'art. 58 bis dello statuto a tutte le decisioni del Tribunale relative ad atti delle commissioni di ricorso delle agenzie europee e all'esecuzione di contratti contenenti clausole compromissorie ex art. 272 TFUE; dato che, contrariamente a quelle in materia pregiudiziale, tale modifica dello statuto non ha imposto corrispondenti modifiche alle regole processuali di cui agli artt. 170 bis e 170 ter RPCG, essa non sarà approfondita nel corso della trattazione; sul tema si rinvia dunque all'analisi di M. F. ORZAN, *L'estensione del meccanismo preventivo di ammissione delle impugnazioni a cinque anni dalla sua entrata in vigore nella recente riforma dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: bilanci e prospettive*, in questo numero speciale, pp. 94 e ss.

ulteriore modifica è quello di «rafforzare la trasparenza e l'apertura» di detto procedimento, quale contropartita del fatto che la «Corte di giustizia, nell'ambito di cause pregiudiziali, [sia] sempre più chiamata a pronunciarsi su questioni di natura costituzionale o relative ai diritti umani e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» (nel prosieguo: la «Carta»)¹¹.

A giudicare dal tenore delle modifiche apportate allo statuto e dal contesto in cui sono maturate, l'ultima riforma parrebbe insomma fondarsi su un *do ut des*. Per potersi ulteriormente affrancare da compiti non più funzionali alla propria missione di giudice delle 'questioni costituzionali' dell'ordinamento dell'UE, e poter così concentrare le proprie risorse su tale missione, la Corte pare dover non solo rinunciare al proprio monopolio sulla «chiave di volta del sistema giurisdizionale dell'Unione»¹², ma anche accettare una maggiore trasparenza e apertura del procedimento pregiudiziale.

Lo statuto si limita tuttavia a dettare i principi fondamentali della riforma, rinviando al RPCG la definizione delle sue modalità di attuazione per quanto concerne la Corte. Le modifiche che quest'ultima vi ha apportato a tal fine¹³, così come la loro concreta applicazione processuale, sono dunque decisive per comprendere gli effetti di detta riforma e il reale rapporto tra i 'costi' e i 'benefici' che ne derivano per la Corte.

Il presente contributo si propone pertanto di leggere l'ultima riforma dello statuto alla luce delle nuove regole processuali in materia pregiudiziale adottate dalla Corte per darvi attuazione e dei

¹¹ Cons. 4, regolamento n. 2024/2019, cit.

¹² Così come la Corte ha definito il rinvio pregiudiziale sin da Corte giust., 18 dicembre 2014, parere 2/13, *Adesione dell'Unione alla CEDU*, ECLI:EU:C:2014:2454, punto 176.

¹³ Occorre per inciso sottolineare che la Corte ha colto l'occasione della riforma per apportare anche altre puntuali modifiche al proprio regolamento di procedura, che codificano la prassi in materia di notifica degli atti e svolgimento delle udienze di discussione emersa durante la pandemia, tra le quali spicca quella relativa alla trasmissione di tali udienze sul sito internet della Corte (art. 80 bis RPCG); dato che queste ultime modifiche sono slegate dalla riforma dello statuto, esse non saranno esaminate nel corso della trattazione.

primitivi elementi di prassi già disponibili¹⁴, con l'obiettivo di valutare le implicazioni istituzionali della riforma, ossia di verificare se e in che modo essa incida sul ruolo della Corte di giustizia nel sistema giurisdizionale dell'Unione.

2. Il trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale: parziale o selettivo?

Il trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale, astrattamente previsto dall'art. 256, par. 3, 1° c., TFUE¹⁵, è stato concretamente realizzato mediante l'inserimento, nello statuto, di un nuovo art. 50 ter.

Ai sensi del primo comma di quest'ultimo, il Tribunale è competente – a far data dal 1° ottobre 2024¹⁶ – a conoscere delle domande di pronuncia pregiudiziale (in seguito: le «DPP») che «rientrano esclusivamente in una o più delle [sei] materie specifiche» ivi elencate. Il secondo comma dispone tuttavia che, «in deroga al primo comma, la Corte conserva la competenza a conoscere delle [DPP] che sollevano questioni indipendenti di interpretazione del diritto primario, del diritto internazionale pubblico, dei principi generali del diritto o della [Carta]» (in seguito, collettivamente: le «norme primarie o interposte»¹⁷). Ne consegue che DPP che vertano su una o più delle sei materie specifiche devolute al Tribunale possono nondimeno rientrare nella competenza pregiudiziale della Corte se riguardano anche altre

¹⁴ Alla data del 20 dicembre 2024, risultavano [pendenti davanti al Tribunale](#) undici DPP; alla medesima data, una DPP ascrivibile alle materie di cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto introdotta dopo la data di applicazione della riforma risultava invece [pendente davanti alla Corte](#); sulla prima prassi applicativa della riforma si v. anche F. MARINO, *Alea iacta est! Trasferite al Tribunale le prime cause pregiudiziali*, in *Riv. Cont. Eur.*, 2024, n. 3, 1-4.

¹⁵ Sul quale si rinvia a M. CONDINANZI, *Commento all'art. 256 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 1978-2007.

¹⁶ Ai sensi dell'art. 2, par. 1, del regolamento n. 2024/2019, cit., le DPP pendenti dinanzi alla Corte il primo giorno del mese successivo alla data di entrata in vigore di tale regolamento sono infatti trattate da quest'ultima.

¹⁷ Oltre alle norme di rango primario (diritto primario e Carta), tra quelle elencate all'art. 50 ter, 2° c., dello statuto figurano infatti anche norme aventi rango sovraordinato a quelle di diritto derivato ma subordinato a quelle di diritto primario, quali le norme di diritto internazionale pubblico e i principi generali del diritto, le quali sono dunque da considerarsi 'interposte' tra queste due tipologie di fonti del diritto dell'Unione.

materie (e pertanto non rientrano esclusivamente nelle prime) e/o se sollevano questioni indipendenti di interpretazione di norme primarie o interposte.

Questi primi due commi dell'art. 50 ter dello statuto pongono due ordini di problemi applicativi. Sotto il profilo procedurale, essi impongono di individuare il soggetto deputato a determinare l'organo giurisdizionale competente a conoscere delle DPP e a risolvere eventuali conflitti di attribuzione sollevati da queste ultime. Sotto il profilo materiale, essi richiedono invece di precisare i confini della riserva di competenza pregiudiziale della Corte. Occorre quindi esaminare, in quest'ordine, il modo in cui tali problemi applicativi sono stati affrontati, nello statuto e in sede di modifica del RPCG.

2.1. La Corte quale giudice unico del riparto di attribuzioni in materia pregiudiziale.

Quanto ai problemi applicativi di ordine procedurale, essi sono stati parzialmente risolti dallo stesso art. 50 ter dello statuto, il cui terzo comma dispone che «ogni [DPP] sia presentata dinanzi alla Corte di giustizia», la quale, «[d]opo aver verificato, quanto prima possibile e secondo le modalità previste nel [RPCG], che [essa] rientri esclusivamente in una o più materie di cui al primo comma del presente articolo, [...] trasmette tale domanda al Tribunale.»

Come proposto dalla stessa Corte¹⁸, l'art. 50 ter, 3° c., dello statuto prevede dunque, da un lato, che la cancelleria di quest'ultima agisca da 'sportello unico' (*guichet unique*) presso il quale introdurre tutte le DPP e, dall'altro, che spetti alla Corte verificare se il Tribunale sia o meno competente a conoscere di tali domande.

Il meccanismo dello sportello unico è uno degli aspetti più controversi della riforma, almeno a giudicare dal dibattito dottrinale che esso ha suscitato¹⁹. Più che soffermarsi sulla sua compatibilità

¹⁸ Si v. a tal proposito, la [domanda della Corte](#), pp. 5-6 e art. 2.

¹⁹ Il meccanismo dello sportello unico ha generato un importante dibattito dottrinale; osservazioni più o meno critiche sono state formulate al riguardo, tra gli altri, da M. BOBEK, *Preliminary rulings before the General Court: What judicial architecture for*

con l'art. 256, par. 3, 1° c., TFUE, che non pare in dubbio²⁰, qui interessa piuttosto sottolineare la *ratio* a cui risponde tale meccanismo ed analizzarne le modalità applicative previste dal RPCG.

Quanto alla prima, la decisione di affidare alla Corte di giustizia il compito di distribuire le DPP è stata giustificata con esigenze di certezza del diritto e celerità²¹, che sono in parte dettate dallo stesso art. 50 ter, 3° c., dello statuto²² e che paiono senza dubbio soddisfatte dal meccanismo dello sportello unico. La primissima prassi applicativa conforta questa conclusione: le undici DPP pendenti dinanzi al Tribunale alla data del 20 dicembre 2024 sono infatti state trasferite a quest'ultimo in un tempo medio di 14 giorni, mentre l'unica DPP ascrivibile alle materie di competenza pregiudiziale del Tribunale trattenuta dalla Corte a tale data è stata iscritta a ruolo circa 25 giorni dopo la sua introduzione²³.

Va tuttavia rilevato che, da un lato, ai giudici del rinvio è raccomandato sin dal 2018 di trasmettere le DPP per via elettronica²⁴, mediante una piattaforma comune a Corte e

the European Union, in *CMLRev.*, 2023, 1515–1550, pp. 1524 e 1535, R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni pregiudiziali al Tribunale: una riforma epocale o un salto nel buio?*, in *Quad. AISDUE*, 2024, n. 3, 1-28, pp. 21-23, J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all'alba della sua entrata in vigore*, in *Quad. AISDUE*, 2024, n. 1, 1-30, pp. 9-11 e M. CEOLOTTO, *La riforma dello statuto della Corte di giustizia nel quadro dei diritti fondamentali dell'UE*, in *Quad. AISDUE*, 2024, n. 3, 1-47, pp. 29-31, che ne hanno evidenziato le tensioni rispetto al principio del giudice naturale preconstituito per legge e gli effetti negativi sulla durata ragionevole del procedimento davanti alla Corte;

²⁰ Concludono nel senso della compatibilità del meccanismo dello sportello unico con l'art. 256, par. 3, 1° c., TFUE, C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, ne *Il Dir. Un. Eur.*, 2022, 501-546, p. 533 e M. F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione*, cit., p. 37.

²¹ Si v. in tal senso il cons. 11 del regolamento n. 2024/2019, cit., nonché le spiegazioni relative all'introduzione dell'art. 93 bis che figurano a p. 13 del [progetto di modifiche](#).

²² Come detto, ai sensi dell'art. 50 ter, 3° c., dello statuto, la verifica della Corte circa la competenza a conoscere delle DPP introdotte davanti ad essa deve infatti avvenire «quanto prima possibile».

²³ Si v. rispettivamente le schede dettagliate relative alle undici [DPP pendenti davanti al Tribunale](#) alla data del 20 dicembre 2024 e alla [DPP pendente davanti alla Corte](#) in pari data, pubblicate sul sito internet della Corte di giustizia; sebbene tali schede rechino solo la data di deposito delle DPP, la data di iscrizione a ruolo di tali DPP può essere dedotta da quella delle cause precedenti e successive nel ruolo del [Tribunale](#) e della [Corte](#).

²⁴ V. il punto 23 delle [Raccomandazioni](#) all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (GU C, 2024/6008, del 9.10.2024),

Tribunale²⁵, sicché lo ‘sportello’ a cui tali giudici si rivolgono era, almeno in parte, già unico. Dall’altro, la stessa ultima riforma ha introdotto un obbligo reciproco, per Tribunale e Corte, di rinviarsi le DPP qualora constatino di non essere competenti a conoscerle (sul quale si v. *infra* §4). Una diversa soluzione, quale l’invio delle DPP rientranti nelle materie di competenza pregiudiziale del Tribunale direttamente a quest’ultimo e/o l’istituzione di uno ‘sportello unico’ a composizione mista²⁶, era dunque praticamente e giuridicamente possibile e non avrebbe necessariamente pregiudicato le suddette esigenze di certezza del diritto e celerità.

La scelta compiuta da Corte e legislatore di attribuire alla prima il compito di distribuire le DPP pare dunque rispondere piuttosto alla convinzione che essa si trovi in una migliore posizione rispetto al Tribunale per vigilare sul carattere limitato e parziale del trasferimento della competenza pregiudiziale a quest’ultimo²⁷. La medesima convinzione pare del resto sottendere anche la decisione di delegare alla Corte stessa la definizione delle modalità pratiche con le quali essa procederà a distribuire le DPP, anche se va sottolineato che, su impulso del Parlamento europeo²⁸, il legislatore ha fissato alcuni principi direttivi che circoscrivono l’esercizio di tale delega²⁹.

sulle quali si v. G. GRASSO, *La riforma del rinvio pregiudiziale e le nuove raccomandazioni ai giudici nazionali*, in *Riv. Cont. Eur.*, 2024, n. 3, 1-5.

²⁵ V., in tal senso, gli artt. 1 e 3 della [decisione 2024/2490](#) della Corte di giustizia, del 4 settembre 2024, relativa al deposito e alla notifica di atti processuali mediante l’applicazione e-Curia (GU L, 2024/2490, del 20.9.2024), che ha sostituito la precedente decisione del 16 ottobre 2018 (GU L 293, del 20.11.2018, p. 36).

²⁶ Si v. le proposte avanzate in tal senso da C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio*, cit., p. 534, J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio*, cit., p. 11 e R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni*, cit., pp. 21-22.

²⁷ Si v., in tal senso, la [domanda della Corte](#), cons. 8.

²⁸ V. cons. 8 quater del progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sul progetto di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea (07307/2022 – C9-0405/2022 – 2022/0906(COD)), allegato alla relazione della commissione giuridica del Parlamento europeo, del 27 settembre 2023, A9-0278/2023 (in prosieguo: il «[progetto di risoluzione](#)»).

²⁹ Si v. cons. 14, regolamento n. 2024/2019, cit., che ha anticipato buona parte del contenuto dell’art. 93 bis RPCG.

La disposizione adottata dalla Corte a tal fine (l'art. 93 bis RPCG) delinea un procedimento articolato in tre fasi³⁰, che, a dispetto della rubrica di tale articolo («analisi preliminare delle domande di pronuncia pregiudiziale»), copre anche la vera e propria decisione sull'organo giurisdizionale competente a conoscere delle DPP.

La prima fase del procedimento prende avvio con l'immediata trasmissione delle DPP introdotte presso la cancelleria della Corte al presidente, al vicepresidente e al primo avvocato generale e consiste nel loro esame preliminare da parte di questi ultimi. Ciò avverrà probabilmente con l'ausilio della cancelleria della Corte e della direzione ricerca e documentazione della stessa e dovrebbe presupporre una qualche forma di traduzione, anche provvisoria o neurale, della DPP verso la lingua di lavoro della Corte, ossia il francese³¹.

Svolto tale esame preliminare si apre una seconda fase, nel corso della quale il presidente, sentiti il vicepresidente e il primo avvocato generale, decide se la DPP rientra esclusivamente in una o più delle materie specifiche di cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto. Concretamente, il vicepresidente e il primo avvocato generale saranno dunque chiamati ad esprimere un parere, obbligatorio ma non vincolante, su una proposta, che sarà probabilmente formulata dalla cancelleria della Corte. La decisione di seguire o meno tale proposta verrà però presa dal solo presidente, non solo di diritto, ma anche di fatto, in tutti i casi in cui vi siano diversità di vedute tra vicepresidente e primo avvocato generale.

Se il presidente decide che la DPP rientra nella competenza del Tribunale, la domanda viene trasmessa alla cancelleria di quest'ultimo, che ne informa il giudice del rinvio, e il procedimento prosegue dinanzi al Tribunale secondo le sue regole di procedura. Qualora, invece, il presidente, sentiti il vicepresidente e il primo

³⁰ Su tale procedura si cfr. anche J.-L. SAURON, A. GRASSO, *Droit processuel européen*, Lussemburgo, 2025, parte 1, tit. 1, cap. 2, sez. 1, par. 1.B.

³¹ In alternativa, la DPP dovrebbe essere redatta in una lingua comprensibile a tutti e tre i membri della Corte coinvolti, cioè, presumibilmente, in inglese, il che rende questa un'ipotesi residuale, valendo solo per i rari rinvii pregiudiziali la cui lingua processuale sia l'inglese, ovvero per (alcuni di) quelli provenienti da Malta e Irlanda.

avvocato generale, ritenga che, pur rientrando nelle suddette materie specifiche, la DPP riguardi anche altre materie o sollevi questioni indipendenti di interpretazione di norme primarie o interposte, egli dovrà deferirla alla Corte. Dal momento che la causa non è stata ancora attribuita ad un collegio giudicante, la «Corte» cui si riferisce l'art. 93 bis RPCG è la riunione generale³², cioè l'organo collegiale che riunisce tutti i giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia.

L'eventuale deferimento della DPP alla riunione generale apre una terza fase del procedimento, nel corso della quale quest'ultima dovrà decidere se convalidare o meno l'analisi del presidente. Laddove la riunione generale ritenga che la DPP di cui trattasi rientra esclusivamente in una o più delle materie specifiche di cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto, essa verrà trasmessa alla cancelleria del Tribunale, che ne informerà il giudice del rinvio, e il procedimento proseguirà dinanzi a tale organo giurisdizionale secondo le sue regole di procedura. In caso contrario, la Corte sarà competente a conoscere la DPP e il procedimento proseguirà dinanzi ad essa secondo l'*iter* ordinario previsto dal RPCG.

Questo secondo esito pare senz'altro il più probabile. Dato il ruolo di impulso e direzione svolto dal presidente nell'ambito della riunione generale³³, si può presumere che nella gran parte dei casi quest'ultima validerà la sua proposta. Del resto, pare difficile immaginare che, in caso di dubbi sul fatto che la DPP riguardi anche materie di competenza della Corte o autonomi profili interpretativi di norme primarie o interposte, la riunione generale sconfessi la proposta del presidente. Il rischio sarebbe infatti quello di vedersi poi rinviare la causa dal Tribunale o persino di dover riesaminare la sentenza pregiudiziale resa da quest'ultimo (v. *infra* §4).

Da quanto esposto emerge che l'*iter* di distribuzione delle DPP definito dalla Corte all'art. 93 bis RPCG ha carattere sostanzialmente monocratico ed endoprocedimentale. In tal senso,

³² Si v., in tal senso, il cons. 14 del regolamento n. 2024/2019, cit., nonché le spiegazioni relative all'art. 93 bis che figurano a p. 14 del [progetto di modifiche](#).

³³ Ai sensi dell'art. 9, par. 2, RPCG.

esso si distingue marcatamente da altri meccanismi di esame preliminare di cause deferite alla Corte, quali quelli di ammissione preventiva delle impugnazioni e di apertura del procedimento di riesame delle decisioni del Tribunale, che sono invece amministrati da organi collegiali e mediante procedimenti distinti da quello principale, che culminano nell'adozione di decisioni pubblicate e, nel caso dell'ammissione preventiva, anche motivate³⁴. Sotto quest'ultimo profilo, le decisioni sul trasferimento delle DPP al Tribunale si distinguono peraltro anche da altri atti endoprocedimentali assunti da organi monocratici in seno alla Corte, quali le ordinanze del presidente sulla concessione del procedimento accelerato *ex art. 105 RPCG*, o quelle del vicepresidente sui provvedimenti provvisori di cui all'*art. 279 TFUE*, che sono motivate e pubblicate³⁵.

Questo diverso trattamento procedurale pare pienamente giustificato: da un lato, diversamente dalle decisioni sull'ammissione delle impugnazioni e sull'apertura del riesame³⁶, le decisioni sulla competenza a conoscere delle DPP non pregiudicano l'ulteriore esame della relativa causa; dall'altro, diversamente dalle ordinanze sui provvedimenti provvisori e sul procedimento accelerato, nel caso dell'attribuzione delle DPP non si tratta di statuire su una domanda di parte ma di determinare l'organo competente a conoscere di una causa.

Del resto, oltre a garantire la già richiamata esigenza di celerità nell'attribuzione delle DPP, la scelta di accentrare la gestione del

³⁴ Si v., per l'ammissione preventiva delle impugnazioni, l'*art. 58 bis, 4° c.*, dello statuto e gli *artt. 170 bis, par. 1, e 170 ter, parr. 2-4, RPCG* e, per il riesame, gli *artt. 191, 193, parr. 4 e 6, e 194, parr. 5 e 7, RPCG*.

³⁵ In particolare, le decisioni che concedono o negano il procedimento accelerato sono adottate dal presidente (*ex art. 105, par. 1, RPCG*) e assumono, nella prassi, la forma di ordinanze motivate e pubblicate; quanto alle decisioni che dispongono o negano i provvedimenti provvisori di cui all'*art. 279 TFUE*, esse sono adottate dal vicepresidente [*ex artt. 39, 2° c.*, statuto, *10, parr. 1 e 3, RPCG* e *1, decisione 2012/671/UE della Corte di giustizia, del 23 ottobre 2012, relativa alle funzioni giurisdizionali del vicepresidente della Corte (GU 2012, L 300, p. 47)*], con ordinanza motivata (*ex art. 162, par. 1 RPCG*), che di prassi viene pubblicata.

³⁶ Si v., per l'ammissione preventiva delle impugnazioni, gli *artt. 170 bis, 1° c.*, *RPCG* e *170 ter, par. 4, RPCG*, e, per il riesame, il combinato disposto degli *artt. 62 ter, 2° c.*, statuto e *193, par. 4, RPCG*.

meccanismo dello sportello unico in capo al presidente, coadiuvato da vicepresidente e primo avvocato generale, pare salvaguardare anche l'effetto utile della riforma in termini di alleggerimento del carico di lavoro della Corte. Essa solleva infatti i giudici incaricati di istruire le cause già pendenti dinanzi ad essa dall'ulteriore compito di esaminare, anche solo sommariamente, una DPP che sarà poi generalmente trasferita al Tribunale. Detta scelta garantisce infine una certa coerenza e uniformità nell'applicazione di tale meccanismo, quantomeno nell'arco del triennio del mandato dei tre membri della Corte coinvolti³⁷.

Resta tuttavia il fatto che la natura sostanzialmente monocratica ed endoprocedimentale del meccanismo di distribuzione delle DPP e l'assenza di pubblicità delle decisioni che lo concludono, dettati dall'art. 93 bis RPCG, paiono tendere a rafforzare il controllo della Corte sul trasferimento parziale delle competenze pregiudiziali al Tribunale, isolandola da qualsiasi forma di pressione o interferenza da parte di terzi, siano essi le parti nel procedimento nazionale, gli interessati di cui all'art. 23 dello statuto o lo stesso Tribunale³⁸.

2.2. L'appartenenza esclusiva alle «materie specifiche» devolute al Tribunale, questione formale o sostanziale?

La medesima tendenza si può del resto riscontrare rispetto al secondo ordine di problemi applicativi sollevati dall'art. 50 ter dello statuto, relativi alla determinazione dei confini della riserva di competenza pregiudiziale riconosciuta alla Corte dai primi due commi di tale disposizione. Occorre innanzitutto ricordare che quest'ultima copre due ipotesi: da un lato, la riserva implicita

³⁷ Presidente, vicepresidente e primo avvocato generale sono infatti eletti per un mandato triennale rinnovabile, ai sensi dell'art. 9 bis dello statuto e degli artt. 8, par. 4 e 14, par. 1, RPCG.

³⁸ L'eventuale decisione di Corte e Tribunale di dar seguito alla raccomandazione del legislatore (di cui al cons. 15 del regolamento n. 2024/2019, cit., che riprende il cons. 8 quinquies del [progetto di risoluzione](#)) a che essi motivino brevemente, nelle decisioni che concludono il procedimento pregiudiziale, le ragioni per cui sono competenti a conoscere di una DPP, non pare destinata a mutare le caratteristiche del meccanismo dello sportello unico previsto a tal fine: la pubblicità delle decisioni sull'attribuzione delle DPP che tale motivazione dovrebbe assicurare sarà infatti indiretta ed *ex post*; inoltre, tale motivazione sarà probabilmente succinta o apodittica.

ricavabile dall'art. 50 ter, 1° c., RPCG, a mente del quale solo le DPP che rientrano esclusivamente nelle materie specifiche ivi enumerate sono di competenza del Tribunale; dall'altro, la riserva espressa di cui all'art. 50 ter, 2° c., RPCG, ai sensi del quale la Corte conserva una competenza pregiudiziale residuale sulle questioni indipendenti di interpretazione delle norme primarie e interposte.

L'art. 93 bis RPCG non contiene significative precisazioni riguardo a tale duplice riserva di competenza pregiudiziale. Le ragioni di ciò si possono facilmente dedurre dai lavori preparatori del regolamento n. 2024/2019, dai quali emerge chiaramente che la Corte voleva 'tenersi le mani libere' nel determinare le ipotesi in cui una DPP, ponendo anche questioni trasversali o di principio, non rientrasse esclusivamente in una o più delle materie specifiche di cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto³⁹. È stato il Parlamento europeo a voler (parzialmente) esplicitare tali ipotesi nello statuto, imponendo l'introduzione di una sorta di 'clausola di competenza pregiudiziale residuale' nel testo di tale articolo⁴⁰, al fine, da un lato, di riservare espressamente alla Corte simili questioni «orizzontali» «anche laddove il contesto normativo del procedimento principale rientri in una o più [di tali] materie specifiche»⁴¹ e, dall'altro, di enumerarle tassativamente.

Per quanto concerne, in particolare, la riserva implicita di cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto, l'art. 93 bis, 3° c., RPCG si limita ad esplicitare quanto già si poteva dedurre dal combinato disposto

³⁹ Si cfr. la [domanda della Corte](#), pp. 5-6 e art. 2; nella formulazione dell'art. 50 ter proposta dalla Corte, all'attuale primo comma faceva immediatamente seguito l'attuale terzo comma di tale art. 50 ter.

⁴⁰ Si v. il cons. 8 ter e l'art. 50 ter, par. 1 bis del [progetto di risoluzione](#); era stato il parere della Commissione, del 10 marzo 2023, sul progetto di modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, presentato dalla Corte di giustizia il 30 novembre 2022, COM(2023)135 final (in seguito, il «[parere della Commissione](#)»), a sollevare, ai punti 15 e 17, la questione dell'opportunità di esplicitare questa competenza residuale della Corte nel futuro regolamento, indicando però a tal fine la sede dei considerando; suggerimento poi recepito dal cons. 8 bis del [testo di compromesso](#) della presidenza del Consiglio dell'UE, redatto a seguito delle discussioni svoltesi nelle riunioni del gruppo «Corte di giustizia» del 3 febbraio, 17 marzo e 5 maggio 2023.

⁴¹ Si v. in tal senso il cons. 13, 2ª frase, del regolamento n. 2024/2019, cit.

dei primi due commi dell'art. 50 ter, letti alla luce del cons. 12 del regolamento n. 2024/2019⁴². Ossia che, se una DPP riguarda anche materie ulteriori rispetto a quelle specifiche di cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto, essa non «rientr[a] esclusivamente» in queste ultime e dunque non è di competenza del Tribunale, ma della Corte.

L'art. 93 bis RPCG non contiene invece alcuna indicazione riguardo ai criteri in base ai quali si deve ritenere che una DPP «rientri» in una o più di dette materie specifiche. Dato che, come detto, la Corte resta competente ad interpretare tutte le norme primarie o interposte, l'ambito di tali materie specifiche pare coincidere con quello dei diversi atti di diritto derivato che le disciplinano (o le disciplineranno)⁴³. Dovrebbero pertanto rientrare nella competenza pregiudiziale del Tribunale tutte le DPP che vertano sulle disposizioni di tali atti.

Resta tuttavia da capire se, per verificare ciò, si debba guardare alla sola formulazione letterale delle questioni pregiudiziali o anche al contenuto della DPP nel suo complesso. Questa seconda interpretazione sarebbe in effetti coerente con la costante giurisprudenza secondo cui spetta alla Corte riformulare le questioni pregiudiziali che le sono sottoposte per fornire una risposta utile al giudice del rinvio, nonché trarre dall'insieme degli elementi forniti nella DPP le disposizioni ulteriori di diritto dell'Unione che è necessario interpretare⁴⁴. Essa imporrebbe tuttavia di entrare nel

⁴² Il cons. 12 del regolamento n. 2024/2019, cit., recita infatti: «[l]a Corte di giustizia dovrebbe continuare a statuire sulle [DPP] che, sebbene connesse alle materie specifiche per le quali la competenza pregiudiziale è conferita al Tribunale dal presente regolamento, riguardano anche altre materie, dal momento che l'articolo 256, paragrafo 3, primo comma, TFUE non prevede alcuna possibilità di trasferire al Tribunale la competenza pregiudiziale in materie diverse da quelle specifiche».

⁴³ Una conferma viene dalle precisazioni circa il contenuto delle materie specifiche di cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto, che figurano ai cons. 8-10 del regolamento n. 2024/2019, cit.; pur individuando un elenco non esaustivo di «questioni tipicamente trattate da tali materie specifiche», essi determinano l'ambito di queste ultime con riferimento agli atti di diritto derivato già adottati in dette materie specifiche al momento dell'adozione di tale regolamento e sottolineano il carattere evolutivo di tale determinazione; *contra* M. CELOTTO, *La riforma dello statuto*, cit., pp. 26-29, il quale sostiene che l'ambito di dette materie specifiche «non pare coprire l'intero ambito di applicazione degli atti di diritto derivato rilevanti per tali aree».

⁴⁴ Si v., in tal senso, da ultimo, Corte giust., 4 ottobre 2024, causa C-240/23, *Herbaria Kräuterparadies II*, ECLI:EU:C:2024:852, punto 46 e giurisprudenza citata; su tale

merito delle DPP già nel corso della loro analisi preliminare da parte della Corte. Così facendo si travalicherebbe però la competenza del Tribunale, al quale le DPP verranno generalmente trasferite, ovvero quella dei collegi giudicanti della Corte che si vedranno attribuire le DPP eccezionalmente trattenute da quest'ultima, che sono i soli giudici naturali precostituiti per legge delle DPP introdotte davanti alla Corte.

Per rispettare il principio del giudice naturale pare dunque necessario sacrificare parzialmente l'effetto utile della devoluzione di competenza pregiudiziale al Tribunale, trasferendo a quest'ultimo le sole DPP che contengano questioni pregiudiziali vertenti espressamente sugli atti di diritto derivato adottati nelle materie specifiche di cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto. Ad ogni modo, questo pare essere l'orientamento seguito finora dalla Corte. Come detto, alla data del 20 dicembre 2024, risultavano pendenti dinanzi al Tribunale undici DPP, sette delle quali pubblicamente accessibili; ebbene, queste ultime DPP contengono tutte e sole questioni pregiudiziali vertenti espressamente sull'interpretazione di disposizioni di atti di diritto derivato adottati nelle suddette materie specifiche⁴⁵.

Al momento in cui si scrive, l'unica DPP ascrivibile a queste ultime materie introdotta dopo l'entrata in vigore della riforma e

prassi si v. R. MASTROIANNI, A. MAFFEO, *Commento all'art. 23 Statuto*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, Napoli, 2017, 125-135, pp. 133 e 135.

⁴⁵ Più in particolare, la [questione pregiudiziale](#) sottoposta alla Corte nella causa T-534/24 (*Gotek*) e le [due questioni pregiudiziali](#) presentate nella causa T-614/24 (*AROCO*), riguardano espressamente ed esclusivamente l'interpretazione di disposizioni delle direttive 2008/118 e 2020/262 che stabiliscono il regime generale delle accise e della direttiva 92/83 relativa all'armonizzazione delle accise sull'alcole e le bevande alcoliche; le due [questioni pregiudiziali](#) presentate nella causa T-558/24 (*Studieförbundet Vuxenskolan Riksorganisationen*), la [questione pregiudiziale](#) proposta nella causa T-575/24 (*Digipolis*), le sei [questioni pregiudiziali](#) sottoposte nella causa T-596/24 (*CIT Coin Invest*) e le [due questioni pregiudiziali](#) introdotte nella causa T-638/24 (*Finanzamt Österreich*) riguardano espressamente ed esclusivamente l'interpretazione di norme della direttiva IVA 2006/112; infine le tre [questioni pregiudiziali](#) presentate nella causa T-589/24 (*A-GmbH*) riguardano espressamente ed esclusivamente l'interpretazione di disposizioni del regolamento n. 952/2013 (codice doganale dell'Unione);

risultante pendente dinanzi alla Corte a tale data⁴⁶ non è stata invece ancora pubblicata e non è altrimenti accessibile. Dalle scarse informazioni disponibili risulta solo che essa pone tre questioni pregiudiziali, riguardanti tanto l'Unione doganale che la Carta e la politica commerciale comune⁴⁷. Non si può dunque dedurre con certezza se tale DPP sia stata trattenuta dalla Corte in quanto tali questioni non vertono esclusivamente sull'interpretazione di atti adottati in una o più delle materie di cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto, ovvero (anche) in quanto almeno una di esse verte sull'interpretazione di norme di diritto primario.

2.3. Gli incerti contorni della 'clausola di competenza pregiudiziale residuale' della Corte, tra dubbi interpretativi ed inevitabili contraddizioni.

Quanto a questa seconda riserva di competenza pregiudiziale, che l'art. 50 ter, 2° c., dello statuto riconosce alla Corte sulle «questioni indipendenti di interpretazione» di norme primarie o interposte, l'obiettivo dichiarato di tale disposizione è quello di «indicare chiaramente» il giudice competente a conoscere di tali questioni 'orizzontali', al fine di tutelare il diritto fondamentale dei singoli all'equo processo davanti a un giudice precostituito per legge⁴⁸. L'obiettivo non può dirsi tuttavia pienamente raggiunto, dato che la formulazione necessariamente ampia e generica di tale disposizione pone almeno due dubbi interpretativi.

Il primo riguarda la qualificazione giuridica dell'art. 50 ter, 2° c., dello statuto. In particolare, il problema è quello di determinare se tale disposizione costituisca un'eccezione alla regola della competenza pregiudiziale del Tribunale nelle materie specifiche di

⁴⁶ Come detto, tra le [DPP introdotte nelle materie specifiche](#) di cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto dopo l'applicabilità del trasferimento parziale della competenza pregiudiziale, la sola che risultava pendente dinanzi alla Corte alla data del 20 dicembre 2024 è quella proposta nella causa C-844/24, *ECDC Logistics e a.*

⁴⁷ Si v., in tal senso, le [notizie di stampa](#) e la [scheda dettagliata](#) pubblicata sul sito internet della Corte.

⁴⁸ V. in tal senso il cons. 13 del regolamento n. 2024/2019, cit. e già il cons. 8 ter del [progetto di risoluzione](#).

cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto e, pertanto⁴⁹, vada interpretata restrittivamente.

Se si guarda alla sola formulazione della clausola di cui al secondo comma dell'art. 50 ter dello statuto, che si riferisce ad una «deroga» alla disposizione di cui al primo comma, parrebbe doversi propendere per questa lettura. Un'interpretazione sistematica di tale clausola alla luce degli artt. 256, par. 3, 1° c. e 267, 1° c., TFUE e del terzo comma di detto art. 50 ter, condurrebbe invece a qualificarla come una manifestazione della regola della competenza pregiudiziale generale della Corte, di cui quella specifica e derivata attribuita al Tribunale costituirebbe essa stessa un'eccezione⁵⁰.

Non si tratta, beninteso, di una questione puramente teorica. Data l'incerta portata di alcune delle nozioni che figurano in detta clausola, e segnatamente di quella di «diritto internazionale pubblico»⁵¹, la sua qualificazione potrebbe infatti essere decisiva per orientare in senso restrittivo o estensivo l'interpretazione che la

⁴⁹ Si v., in tal senso, da ultimo, Corte giust., 30 maggio 2024, causa C-665/22, *Amazon Services Europe*, ECLI:EU:C:2024:435, punto 81 e giurisprudenza citata.

⁵⁰ Si v. in tal senso già M. CONDINANZI, *Commento all'art. 256 TFUE*, cit., p. 2005 e, più recentemente, R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni*, cit., p. 3 e M. F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione*, cit., pp. 66 e 69; quanto alla natura «derivata» della competenza pregiudiziale del Tribunale, desumibile dal meccanismo dello sportello unico, si v. D. SARMIENTO, *Gaps and «Known Unknowns» in the Transfer of Preliminary References to the General Court*, in *Riv. Cont. Eur.*, 3/2024, 1-19, p. 5.

⁵¹ Un'interpretazione estensiva della nozione di «diritto internazionale pubblico» sarebbe del resto coerente con la finalità della clausola di cui all'art. 50 ter, 2° c., dello statuto: dato che lo scopo di quest'ultima pare quello di riservare alla Corte tutte e sole le questioni pregiudiziali di interpretazione di norme di rango sovraordinato a quelle di diritto derivato (ossia delle norme primarie o interposte), tale nozione andrebbe interpretata nel senso di ricomprendere non solo il diritto consuetudinario – che, per le medesime ragioni, sarebbe già ricompreso nella nozione di «principi generali del diritto» (v. Corte giust., 1° agosto 2022, cause C-14/21 e C-15/21, *Sea Watch*, ECLI:EU:C:2022:604, punto 92) – ma anche gli accordi internazionali conclusi dall'UE (v. Corte giust., 27 febbraio 2024, causa C-382/21 P, *EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann*, ECLI:EU:C:2024:172, punto 57), anche qualora essi abbiano portata «settoriale» e riguardino cioè una sola materia specifica di cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto; il che avrebbe tuttavia una significativa incidenza (negativa) sul numero di DPP effettivamente trasferibili al Tribunale, ben illustrata da R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni*, cit., pp. 25-26 e M. F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione*, cit., pp. 38-40.

Corte darà di tali nozioni⁵², ampliando o restringendo di conseguenza la propria competenza pregiudiziale residuale.

Il secondo e ancor più rilevante dubbio interpretativo sollevato dalla clausola di cui all'art. 50 ter, 2° c., dello statuto riguarda invece la nozione di «questioni indipendenti di interpretazione» delle norme primarie o interposte.

Se questa nozione è concettualmente ambigua, un'interpretazione sistematica, storica⁵³ e teleologica⁵⁴ di tale clausola parrebbe nondimeno suggerire che, per essere indipendenti, dette questioni debbano essere non solo materialmente distinte, ma anche giuridicamente autonome rispetto a quelle vertenti sull'interpretazione degli atti di diritto derivato adottati nelle materie specifiche di cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto⁵⁵. La verifica del carattere distinto e autonomo delle questioni nell'ambito del meccanismo dello sportello unico dev'essere tuttavia contemperata con la già rilevata esigenza di non travalicare la competenza del Tribunale, al quale le DPP verranno generalmente trasferite, o dei collegi giudicanti della Corte che si vedranno attribuire le DPP eccezionalmente trattenute da quest'ultima, che sono i soli giudici naturali delle DPP introdotte davanti alla Corte. Come già detto, quest'ultima dovrebbe dunque procedere a tale verifica secondo un approccio formalistico, limitandosi cioè ad

⁵² Secondo costante giurisprudenza, le eccezioni alle regole generali vanno interpretate restrittivamente; v., ad es., Corte giust., sent. 30 maggio 2024, causa C-665/22, *Amazon Services Europe*, ECLI:EU:C:2024:435, punto 81.

⁵³ Si v., in tal senso, quanto rilevato dal Parlamento europeo nella motivazione del [progetto di risoluzione](#) (p. 19), secondo la quale «l'interpretazione del diritto derivato può avvenire alla luce di norme di rango superiore, che il Tribunale dovrà quindi interpretare», nonché il [parere della Commissione](#) (punto 16), di identico segno.

⁵⁴ Come risulta dal cons. 13 del regolamento n. 2024/2019, cit., lo scopo della clausola di cui all'art. 50 ter, 2° c., dello statuto è quello di mantenere nella competenza pregiudiziale della Corte tutte (e sole) le questioni di «carattere orizzontale».

⁵⁵ Così anche R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni*, cit., pp. 23-24, che le identifica con le «questioni interpretative che, riguardando regole di diritto primario (ad es. disposizioni dei Trattati), il giudice nazionale pone in maniera disgiunta ed autonoma rispetto all'interpretazione di una regola di diritto secondario dell'Unione che rientra nell'ambito delle materie oggetto di trasferimento»; in termini sostanzialmente equivalenti si v. T. TRIDIMAS, *Sharing uniformity: A new era beckons*, in AA.VV. (a cura di), *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union Fifth Edition – 2023, Luxembourg Centre for European Law Research Paper Series*, 2024/1, 2-24, pp. 11-13.

esaminare la lettera dei quesiti al fine di accertare se tra essi figurino questioni materialmente distinte vertenti esclusivamente sull'interpretazione di norme primarie o interposte.

In base a questo approccio formalistico, qualora una singola questione pregiudiziale verta sia sull'interpretazione (o sulla validità) di atti di diritto derivato adottati nelle materie specifiche di cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto che sull'interpretazione di norme primarie o interposte, essa rientrerà sicuramente nella competenza del Tribunale. Tuttavia, basterà che una sola delle questioni sollevate dal giudice del rinvio verta esclusivamente su norme primarie o interposte, e rientri pertanto nella competenza residuale della Corte, perché l'intera DPP non possa più venire attribuita al Tribunale⁵⁶. Con il rischio, paventato da alcuni Autori, di una sorta di *'forum shopping'* da parte del giudice del rinvio, eventualmente sollecitato dalle parti⁵⁷.

Peraltro, dato che l'attribuzione della DPP prescinde dalla sua ricevibilità e dal fatto che l'organo competente a conoscere di tale domanda sia anche competente a statuire sulla stessa⁵⁸, ciò varrebbe anche qualora la Corte non fosse competente ad esaminare nel merito la questione indipendente di interpretazione delle norme primarie o interposte⁵⁹, o qualora detta questione fosse irricevibile, segnatamente perché fittizia, ipotetica o non circostanziata⁶⁰. Il che

⁵⁶ Così anche il [parere della Commissione](#), punto 17.

⁵⁷ Sul punto si v., pur con diversi accenti, C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio*, cit., p. 539, M. CEOLOTTO, *La riforma dello statuto*, cit., pp. 32-34 e A. POLICE, *La (giurisdizione della) Corte è mobile, qual piuma al vento*, in *eurojus*, 2024, n. 4, pp. 11-13, p. 13, che evoca al riguardo la c.d. teoria della prospettazione, secondo la quale la giurisdizione su una certa controversia viene determinata sulla base della qualificazione operata dal ricorrente nella propria domanda e non già sulla base del c.d. *petitum* sostanziale di quest'ultima, individuato segnatamente in base alla *causa petendi*.

⁵⁸ Come risulta dal cons. 16 del regolamento n. 2024/2019, cit., secondo il quale: «Il Tribunale si pronuncerà sulle questioni di competenza o di ricevibilità sollevate esplicitamente o implicitamente dalla domanda di pronuncia pregiudiziale trasferita dinanzi ad esso».

⁵⁹ Ad esempio, in quanto vertente esclusivamente sull'interpretazione di norme della Carta (v. Corte giust., 4 giugno 2020, causa C-32/20, *Balga*, ECLI:EU:C:2020:441, punti 24-26 e giurisprudenza citata).

⁶⁰ V., ad es., Corte giust., 27 aprile 2023, causa C-495/22, *Ministero della Giustizia (Concours de notaire)*, ECLI:EU:C:2023:405, punti 40-43; l'irricevibilità potrebbe derivare inoltre dal fatto che la DPP sia sollevata da un organo che non costituisce una «giurisdizione» ai sensi dell'art. 267 TFUE, perché non dotato della qualità di giudice

produrrebbe l'esito paradossale che la Corte si troverebbe investita di una DPP che, per la parte che può essere esaminata nel merito, rientrerebbe esclusivamente nelle materie specifiche di competenza del Tribunale, e ciò malgrado quest'ultimo sia il solo giudice naturale di tali DPP⁶¹. Questo esito potrebbe forse essere evitato rinviando al Tribunale la sola parte di DPP esaminabile nel merito, in applicazione dell'art. 54, 2° c., dello statuto, e 'liquidando' il resto di tale DPP con un'ordinanza di manifesta incompetenza o irricevibilità, così come ipotizzato da autorevole dottrina⁶². Non è chiaro però se l'art. 50 ter, 2° c., dello statuto e lo stesso RPCG permettano effettivamente di procedere in tal senso⁶³.

Di converso, se la Corte adottasse un approccio sostanzialistico⁶⁴, essa potrebbe ovviare a questo paradosso, con l'effetto però di doversi attribuire tutte le DPP che presentino profili autonomi di interpretazione del diritto primario, anche qualora non esplicitati in questioni pregiudiziali materialmente distinte⁶⁵,

indipendente [v., ad es., Corte giust., 21 dicembre 2023, causa C-718/21, *Krajowa Rada Sądownictwa (Prosecurazione dell'incarico di un giudice)*, ECLI:EU:C:2023:1015] o in quanto non esercente, nel caso di specie, funzioni giurisdizionali (v., ad. es., Corte giust., causa C-453/20, 3 maggio 2022, *CityRail*, ECLI:EU:C:2022:341).

⁶¹ Tale esito paradossale si produrrebbe peraltro anche nell'ipotesi in cui la Corte decidesse di qualificare le eventuali questioni preliminari di ricevibilità della DPP come «questioni indipendenti di interpretazione del diritto primario», in quanto riguardanti l'interpretazione della nozione di «giurisdizione» di cui all'art. 267, 1° c., TFUE; sul punto si v. T. TRIDIMAS, *Sharing uniformity*, cit., p. 9.

⁶² P. BIAVATI, *La recente riforma del sistema giudiziario dell'Unione europea: brevi annotazioni sulle sue ricadute processuali*, in *eurojus*, 2024, n. 3, pp. 171-176, pp. 173-174.

⁶³ L'attuale prassi giurisdizionale applicativa dell'art. 53, par. 2, RPCG, che contempla il cumulo di questa base giuridica con quella di cui all'art. 99 RPCG (v. ad es., da ultimo, Corte giust., 5 ottobre 2023, causa C-25/23 *Princess Holdings*, ECLI:EU:C:2023:786 e 15 dicembre 2022, causa C-144/22, *Società Eredi Raimondo Bufarini*, ECLI:EU:C:2022:1013), potrebbe in effetti suggerire che la Corte ammetta declaratorie di incompetenza e/o irricevibilità manifesta solo parziali; va tuttavia rilevato che in queste ipotesi la restante parte di DPP non viene 'scorporata' e assoggettata ad un diverso procedimento, ma viene al contrario esaminata nel merito dallo stesso collegio giudicante, con la medesima ordinanza che statuisce sull'incompetenza o sull'irricevibilità parziale della domanda, sicché pare difficile applicare per analogia questa prassi nel contesto dell'art. 50 ter dello statuto.

⁶⁴ Auspicato ad esempio da R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni*, cit., p. 24, nota n. 28.

⁶⁵ Si pensi, ad esempio, ad una DPP che – sollevando la questione se, nel contesto di una controversia orizzontale, una certa disposizione di una direttiva ascrivibile alle materie specifiche devolute al tribunale, letta in combinato disposto con una norma di diritto

pregiudicando così per altro verso l'effetto utile dell'art. 50 ter, 1° c., dello statuto. Lo stesso problema si porrebbe peraltro per le questioni pregiudiziali di validità di atti di diritto derivato adottati nell'ambito delle materie specifiche di cui a tale articolo. In principio, tali questioni sono di competenza del Tribunale, dato che esse vertono espressamente su tali atti, oltre che sulle norme parametro di diritto primario o interposto⁶⁶. La risposta a dette questioni potrebbe nondimeno richiedere di procedere, in via preliminare, all'autonoma interpretazione di norme primarie o interposte diverse dalla norma parametro, così attraendo l'intera DPP nell'ambito della competenza residuale della Corte⁶⁷.

In attesa di verificare quale dei due approcci sceglierà la Corte, si può tuttavia rilevare sin d'ora la contraddizione insita nell'introduzione della clausola di cui all'art. 50 ter, 2° c., dello statuto. Nelle intenzioni del legislatore, tale clausola doveva circoscrivere la discrezionalità della Corte nella distribuzione delle DPP e delimitare i confini della sua competenza pregiudiziale residuale, così da garantire la certezza del diritto e il rispetto del principio del giudice naturale. Il monopolio della Corte sul riparto di attribuzioni in materia pregiudiziale, sancito dall'art. 50 ter, 3° c., dello statuto, che si somma a quello sull'interpretazione delle

primario, osti ad una certa normativa o prassi di diritto nazionale, e se il giudice del rinvio sia pertanto obbligato a disapplicare quest'ultima – richieda preliminarmente di determinare l'effetto diretto della norma di diritto primario invocata, quale condizione per la disapplicazione; v. in tal senso Corte giust., 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Poplawski*, ECLI:EU:C:2019:530, punti 58, 61, 65, 67 e 68, e 20 febbraio 2024, causa C-715/20, *X (Absence de motifs de résiliation)*, ECLI:EU:C:2024:139, punti 73-76 e 80-81.

⁶⁶ D'altra parte, come rilevato dal [parere della Commissione](#) (punto 11), l'art. 50 ter, 1° c., dello statuto non distingue tra pregiudiziali di validità e di interpretazione; nel senso che la giurisdizione del Tribunale copra, in via di principio, anche i rinvii pregiudiziali di validità si v., tra gli altri, anche D. SARMIENTO, *Gaps and «Known Unknowns»*, cit., p. 11 e M. CELOTTO, *La riforma dello statuto*, cit., p. 35.

⁶⁷ Si pensi, ad esempio, al caso in cui, per esaminare la validità di un atto delegato o di esecuzione alla luce dell'atto legislativo di base, sia necessario accertare la portata di quest'ultimo, interpretandolo in modo conforme ad una norma di diritto primario o di un accordo internazionale concluso dall'Unione, la quale debba dunque a sua volta essere preliminarmente interpretata (dalla Corte); v., per un concreto e significativo esempio in tal senso, Corte giust., 28 febbraio 2023, causa C-695/20, *Fenix International*, ECLI:EU:C:2023:127, punti 36-51, causa nella quale, per verificare la validità dell'art. 9 bis, par. 1, del regolamento di esecuzione n. 282/2011 alla luce dell'art. 28 della direttiva IVA 2006/112, la Corte ha dovuto preliminarmente interpretare l'art. 291, par. 2, TFUE.

nozioni di diritto primario di cui all'art. 50 ter, 2° c., dello statuto⁶⁸, non solo fanno sì che la Corte riacquisti un'ampia discrezionalità nella distribuzione delle DPP⁶⁹, ma rischiano di pregiudicare, alternativamente, l'effetto utile del trasferimento parziale o il principio del giudice naturale.

Del resto, il solo modo per evitare questa eterogenesi dei fini, era quello di attribuire al Tribunale stesso il compito di verificare la propria effettiva competenza a conoscere delle DPP introdotte dai giudici del rinvio nelle materie specifiche di cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto. La rilevata contraddizione pare, in tal senso, l'inevitabile conseguenza della scelta di 'politica giudiziaria' compiuta da Corte e legislatore con l'istituzione del meccanismo dello sportello unico, che è quella di mantenere il trasferimento parziale della competenza pregiudiziale sotto lo stretto controllo della prima, trasformando di fatto tale trasferimento in un deferimento selettivo di singole DPP da parte di quest'ultima.

3. Il rafforzamento della trasparenza e dell'apertura del procedimento pregiudiziale: tanto tuonò che piovve.

Il secondo intervento in materia di rinvio pregiudiziale operato dall'ultima riforma dello statuto riguarda le norme in materia di partecipazione al procedimento pregiudiziale.

Si è già avuto modo di rilevare che, a differenza di quello relativo al trasferimento parziale della competenza pregiudiziale al Tribunale, questo secondo intervento è stato proposto dal legislatore, che ha modificato la domanda legislativa della Corte per apportarvi, a tal fine, due emendamenti all'art. 23 dello statuto⁷⁰.

Con il primo, si estende il novero dei soggetti legittimati a presentare osservazioni scritte nell'ambito dei procedimenti

⁶⁸ L'elenco (non esaustivo) di «esempi che illustrano l'applicazione dell'art. 50 ter dello statuto», che la Corte è chiamata a pubblicare entro il 2 settembre 2025 ai sensi dell'art. 3, par. 1, di tale regolamento, non pare in effetti in alcun modo poter limitare la competenza esclusiva di quest'ultima ad interpretare tale norma di diritto primario.

⁶⁹ Così anche T. TRIDIMAS, *Sharing uniformity*, cit., p. 22 e M. CEOLOTTO, *La riforma dello statuto*, cit., p. 42.

⁷⁰ Per un'analisi di tale disposizione si rinvia a v. R. MASTROIANNI, A. MAFFEO, *Commento all'art. 23 Statuto*, cit., pp. 125-136.

pregiudiziali, di cui ai primi due commi di tale art. 23. Il secondo emendamento vi introduce invece un nuovo quinto comma, che dispone che tali osservazioni vengano pubblicate sul sito internet della Corte, salvo obiezioni da parte del loro autore.

Questi due emendamenti si sono tradotti in altrettante modifiche alle regole processuali in materia di partecipazione al procedimento pregiudiziale, di cui all'art. 96 RPCG, che saranno analizzate nell'ordine, in combinato disposto con quelle apportate all'art. 23 dello statuto.

3.1. La simbolica estensione del novero dei partecipanti alla fase scritta.

Per quanto concerne i soggetti legittimati a presentare osservazioni scritte nell'ambito dei procedimenti pregiudiziali – i c.d. «interessati di cui all'art. 23 dello statuto» – va anzitutto ricordato che, fino all'entrata in vigore dell'ultima riforma dello statuto, essi comprendevano: le parti nel procedimento principale; gli Stati membri e i paesi terzi dello Spazio economico europeo (ossia Norvegia, Islanda e Liechtenstein); la Commissione europea e l'Autorità di vigilanza EFTA e, infine, l'istituzione, organo o organismo dell'Unione autore dell'atto di cui si contestava la validità o l'interpretazione.

Su iniziativa del legislatore, il regolamento n. 2024/2019 ha ampliato il novero di tali interessati, includendovi il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Banca centrale europea⁷¹. L'estensione comporta, da un lato, un obbligo per la Corte di notificare la DPP anche a tali istituzioni (art. 23, 1° c., dello statuto) e, dall'altro, una facoltà, per queste ultime, di presentare osservazioni scritte su tale DPP, non solo quando siano l'autore dell'«atto di cui si contesta la validità o l'interpretazione», ma anche «qualora ritengano di avere un interesse particolare nelle questioni sollevate dalla [DPP]» (art. 23, 2° c., dello statuto). Quest'ultima formula viene recepita dall'art. 96, par. 1, RPCG, che elenca, in una nuova lettera (d), le istituzioni dell'Unione diverse dalla

⁷¹ Si v. il testo dell'art. 23, 1° e 2° c., dello statuto figurante nel [progetto di risoluzione](#).

Commissione legittimate, a tali condizioni, a presentare osservazioni scritte nell'ambito dei procedimenti pregiudiziali⁷².

Concretamente, la modifica statutaria e regolamentare comporterà che, nel contesto dei rinvii pregiudiziali di interpretazione, la Commissione non sarà più l'unica istituzione dell'Unione a poter partecipare sistematicamente alla fase scritta (e orale) del procedimento. La posizione di Parlamento, Consiglio e BCE non pare peraltro qualitativamente diversa da quella della Commissione o degli Stati membri. Se è vero che questi ultimi sono, per così dire, 'partecipanti privilegiati', dato che essi non devono avere un «interesse particolare nelle questioni» pregiudiziali per presentare osservazioni scritte, ciò non toglie che spetta a Parlamento, Consiglio e BCE valutare questo interesse particolare⁷³. Non pare pertanto che la Corte debba verificare né possa sindacare l'esistenza di detto interesse⁷⁴.

La reale necessità della modifica apportata all'art. 23, 2° c., dello statuto su iniziativa del legislatore, e, di conseguenza, di quella all'art. 96, par. 1, RPCG che la recepisce, pare opinabile. Come detto, Parlamento, Consiglio e BCE – così come peraltro le altre istituzioni e le agenzie dell'UE – potevano già intervenire in tutti i casi in cui era in discussione non solo la validità, ma anche l'interpretazione di un loro atto. Pertanto, Parlamento e Consiglio potevano già intervenire, a statuto costante, in tutti i rinvii pregiudiziali di interpretazione (e di validità) vertenti su disposizioni di atti adottati con procedura legislativa⁷⁵. La circostanza che, nei fatti, dette istituzioni lo facessero assai

⁷² Questa modifica non pregiudica evidentemente la possibilità per tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'UE di continuare a partecipare ai procedimenti pregiudiziali vertenti sulla validità o sull'interpretazione di un loro atto, derivante dal combinato disposto degli artt. 96, par. 1, lett. e), e 1, par. 2, lett a), RPCG.

⁷³ Si v. espressamente in tal senso il cons. 26 del regolamento n. 2024/2019, cit., che fa inoltre riferimento al «diritto di presentare memorie od osservazioni scritte» di Parlamento, Consiglio e BCE.

⁷⁴ Così anche M. F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione*, cit., p. 56; *contra* T. TRIDIMAS, *Sharing uniformity*, cit., pp. 20-21, che precisa tuttavia che la soglia dell'interesse che tali istituzioni dovrebbero dimostrare non è la stessa richiesta ai c.d. ricorrenti semi-privilegiati art. 263, par. 3, TFUE.

⁷⁵ Così anche A. MAFFEO, *Riforma dell'art. 23 dello statuto: la montagna ha partorito il topolino?*, in *Riv. Cont. Eur.*, 2024, n. 3, 1-6, p. 6.

raramente non era dunque dovuta ad ostacoli giuridici, ma ad altro genere di impedimenti⁷⁶, che continuano evidentemente a permanere.

Resterà quindi da vedere con quale frequenza tali istituzioni eserciteranno la loro facoltà di presentare osservazioni scritte in tutti i procedimenti pregiudiziali⁷⁷. Senza voler sottostimare la sicura utilità di tali eventuali osservazioni, e specialmente di quelle che il servizio giuridico del Consiglio potrebbe decidere di presentare a complemento di quelle dei singoli Stati membri, pare dunque doversi innanzitutto auspicare che la Commissione continui a svolgere, con la stessa sistematicità, il proprio imprescindibile ruolo di *amicus curiae*⁷⁸.

Paradossalmente, il reale valore aggiunto della facoltà riconosciuta a Parlamento, Consiglio e BCE di presentare osservazioni scritte potrebbe in definitiva essere quello... di non farne uso. In quanto legittimati a partecipare a qualsiasi procedimento pregiudiziale, tali istituzioni potrebbero infatti decidere strategicamente di non presentare osservazioni scritte, per poi chiedere, in maniera motivata, la tenuta di un'udienza di discussione, che la Corte sarebbe a quel punto obbligata, almeno in principio, a tenere⁷⁹.

Ci si può tuttavia attendere che la Corte proceda ad uno scrutinio attento delle motivazioni invocate da dette istituzioni a

⁷⁶ Gli impedimenti alla partecipazione al procedimento pregiudiziale riscontrati nella prassi relativa agli Stati membri, derivanti segnatamente dalla penuria di risorse umane e finanziarie dedicabili alla redazione delle osservazioni scritte e dalla complessità dell'iter di adozione della decisione sulla partecipazione al procedimento pregiudiziale, che si sommano alle valutazioni di opportunità politica su tale partecipazione, paiono valere, per ciascuno in diversa misura, anche per Parlamento, Consiglio e BCE.

⁷⁷ È dubbioso in tal senso anche R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni*, cit., p. 14.

⁷⁸ Su tale ruolo della Commissione si v. L. ROMERO REQUENA, *La Commission devant la Cour de justice: l'exemple de la procédure préjudicielle*, in A. ROSAS, E. LEVITS, Y. BOT (a cura di), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, l'Aia, 2012, 155-66 e P. LEINO-SANDBERG, *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making*, Cambridge, 2021, pp. 175-181.

⁷⁹ ex artt. 76, par. 3, e 96, par. 2, RPCG; le medesime considerazioni valgono per il Tribunale, ai sensi degli artt. 213, par. 3 e 202, par. 2, RPT; quanto al legame tra estensione dei legittimati a partecipare alla fase scritta del procedimento pregiudiziale e loro partecipazione alla fase orale si v. A. MAFFEO, *Riforma dell'art. 23*, cit., p. 6.

sostegno della propria domanda di udienza. E non pare potersi nemmeno escludere che, al fine di evitare abusi, la Corte decida di considerare non adeguatamente motivata una domanda volta non già a precisare o integrare quanto fatto valere dai partecipanti alla fase scritta, ma a formulare *ex novo* la posizione dell'istituzione che non vi abbia partecipato. Per le stesse ragioni, la Corte potrebbe anche spingersi a ritenere la mancata partecipazione di Parlamento, Consiglio o BCE alla fase scritta di una procedura pregiudiziale che non metta in discussione un loro atto come un'implicita conferma del fatto che essi reputano di non avere un interesse particolare nelle questioni sollevate dalla relativa DPP. Venendo meno il presupposto del loro diritto a partecipare alla fase scritta, essi perderebbero infatti anche quello di prendere parte alla fase orale del procedimento.

3.2. La pubblicazione delle osservazioni scritte: da regola ad eccezione?

Quanto alla pubblicazione delle osservazioni scritte presentate dagli interessati nell'ambito dei procedimenti pregiudiziali, occorre anzitutto sottolineare che essa è frutto di un compromesso politico. La prima proposta formulata dal Parlamento europeo al riguardo prevedeva infatti un inedito diritto dei terzi di accedere a tutti gli atti processuali di parte depositati presso la cancelleria della Corte, che si sarebbe potuto esercitare anche in corso di causa⁸⁰. Nel corso dei negoziati interistituzionali (c.d. quadriloghi) finalizzati ad adottare in prima lettura il regolamento n. 2024/2019 la proposta è stata però profondamente alterata. Il diritto d'accesso agli atti di parte è stato infatti trasformato in un obbligo di pubblicazione di tali atti, limitato

⁸⁰ Si v. il cons. 2 ter e l'art. 20 bis del [progetto di risoluzione](#); in base a tale progetto, si sarebbe riconosciuto a tutti i cittadini dell'Unione, nonché ad ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, il diritto di accedere, su richiesta, ai «documenti della Corte», ossia «tutti i documenti depositati presso il cancelliere dalle parti o da terzi in relazione a un'istanza»; il presidente della Corte avrebbe tuttavia dovuto rifiutare tale accesso, d'ufficio o su richiesta motivata di parte, qualora la divulgazione dell'atto arrecasse pregiudizio ad un interesse pubblico o ai diritti fondamentali degli interessati (segnatamente quelli alla protezione dei dati personali, al rispetto della vita privata e familiare e al segreto professionale), ovvero alla tutela di interessi commerciali o ancora al processo decisionale della Corte.

però ai procedimenti pregiudiziali già definiti e condizionato all'assenza di obiezioni da parte del loro autore⁸¹.

Nella sua formulazione finale, il nuovo art. 23, 5° c., dello statuto prevede infatti che «le memorie o le osservazioni scritte presentate da un interessato ai sensi del presente articolo sono pubblicate sul sito Internet della Corte di giustizia dell'Unione europea entro un termine ragionevole successivamente alla chiusura del caso, a meno che tale interessato non si opponga alla pubblicazione delle proprie memorie od osservazioni scritte».

Non è questa la sede per soffermarsi sull'opportunità e sulla legittimità di questa importante modifica statutaria⁸², anche se corre l'obbligo di segnalare le riserve espresse al riguardo da una nutrita minoranza di Stati membri (tra cui l'Italia), in occasione dell'approvazione da parte del Consiglio del testo finale del futuro regolamento n. 2024/2019⁸³. Piuttosto, ciò che interessa qui rilevare è che, nel precisare, in un nuovo art. 96, par. 3, RPCG, le modalità di esperimento della facoltà di opposizione alla pubblicazione delle osservazioni scritte, la Corte ne ha facilitato l'esercizio e rafforzato

⁸¹ Sul punto si cfr. anche R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni*, cit., p. 13; quanto all'*iter* negoziale che ha condotto a questo esito si v. più diffusamente A. MAFFEO, *Riforma dell'art. 23*, cit., p. 1-3.

⁸² Quanto, in particolare, alla legittimità della modifica dell'art. 23 dello statuto, occorre rilevare che l'emendamento presentato dal legislatore alla proposta legislativa della Corte al fine di apportare tale modifica parrebbe esulare dall'oggetto di detta proposta e modificarne la finalità, e potrebbe pertanto averla snaturata (pur senza privarla della sua ragion d'essere), così violando il principio dell'equilibrio istituzionale [v. Corte giust., 22 novembre 2022, causa C-24/20, *Commissione/Consiglio (Adhésion à l'acte de Genève)*, ECLI:EU:C:2022:911, punti 93-94]; tuttavia, la possibilità di applicare in via analogia tale giurisprudenza al caso di specie è dubbia, giacché quest'ultima si fonda sull'art. 293, par. 1, TFUE, che è applicabile ai soli atti giuridici adottati su proposta della Commissione, ed è volta a tutelare la funzione di promozione dell'interesse generale, di cui solo la Commissione è investita ex art. 7, par. 1, TUE.

⁸³ Dichiarazione di Austria, Cipro, Francia, Grecia, Italia e Malta, in occasione dell'adozione del progetto di regolamento del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (2022/0906(COD)), 7296/24 ADD 1 (in seguito, la «[dichiarazione sulla trasparenza](#)»); tali riserve riguardano, segnatamente, l'assenza di fondamento, nei trattati e nei principi generali di buona amministrazione della giustizia e dello Stato di diritto, del principio di libero accesso agli atti processuali di parte previsto da tale disposizione, nonché la compatibilità di quest'ultimo principio con le tradizioni giuridiche degli Stati membri in materia di riservatezza degli atti processuali.

il carattere incondizionato e unilaterale⁸⁴, ben oltre quanto promesso dal suo presidente al Consiglio prima dell'adozione di tale regolamento⁸⁵.

Infatti, in primo luogo, quanto alle forme di esercizio dell'opposizione alla pubblicazione, l'art. 96, par. 3, RPCG prevede espressamente che essa non sia impugnabile e non debba essere motivata, ma solo «comunicata alla cancelleria, con atto separato». Non dovendo essere sostenuta da motivi oggettivi, l'opposizione potrà dunque fondarsi su mere ragioni di opportunità, oltre che su ragioni di ordine processuale (quali l'esigenza di attendere la definizione del procedimento davanti al giudice del rinvio, per non pregiudicarne l'esito)⁸⁶.

In secondo luogo, per quanto concerne gli effetti dell'esercizio dell'opposizione, tale disposizione precisa che essa viene «segnalata» sul sito internet della Corte «e la memoria o le osservazioni in questione non sono pubblicate, nemmeno parzialmente». La mancata pubblicazione, che consegue direttamente e immediatamente all'esercizio di tale opposizione, non deve quindi essere in alcun modo preceduta o formalizzata da una decisione della Corte⁸⁷, che comunque non parrebbe impugnabile ai sensi del diritto dell'Unione⁸⁸.

⁸⁴ Sul punto si v. anche P. DERMINE, *Transparency and Openness at the Court of Justice – Towards ex post Publicity of Parties' Observations*, in *EU Law Live*, 19 luglio 2024.

⁸⁵ Come emerge dalla [dichiarazione sulla trasparenza](#), p. 3, prima del voto finale del Consiglio sul testo di compromesso del futuro regolamento n. 2024/2019, cit., il presidente della Corte ha inviato una lettera contenente «alcuni chiarimenti concernenti la trasparenza», dalla quale si poteva desumere che «il compromesso finale concernente la trasparenza deve essere inteso nel senso che non impone di motivare la decisione di opporsi agli atti e che tale decisione non può essere impugnata»; lo stesso presidente si sarebbe inoltre «impegn[ato]» a «prevedere esplicitamente queste due garanzie nella proposta di modifica del regolamento di procedura della Corte di giustizia e del Tribunale, che presenterà prossimamente al Consiglio per approvazione.»

⁸⁶ V. in tal senso lo stesso [progetto di modifiche](#), p. 17.

⁸⁷ V. in tal senso, *ivi*.

⁸⁸ Anche se la Corte adottasse una decisione che prende atto dell'opposizione esercitata dall'autore delle osservazioni e decide la non pubblicazione delle stesse, ovvero se si qualificasse la segnalazione della mancata pubblicazione delle osservazioni come una decisione implicita della Corte, entrambe tali decisioni non parrebbero impugnabili ai sensi del diritto dell'Unione; infatti, fermo restando il diritto dei terzi di accedere – ai sensi dell'art. 15, par. 3, TFUE e alle condizioni previste dal regolamento 1049/2001 – alle osservazioni scritte eventualmente in possesso delle (altre) istituzioni dell'Unione

In terzo luogo, quanto al termine per esercitare l'opposizione, detta disposizione lo fissa a «tre mesi dalla pronuncia della sentenza o dalla notifica dell'ordinanza che pone fine al procedimento», senza ulteriori precisazioni. Ne consegue che l'opposizione può essere esercitata anche in corso di causa, contestualmente al deposito delle osservazioni scritte, a condizione che ciò avvenga con atto separato. Inoltre, tale disposizione chiarisce che una comunicazione tardiva dell'opposizione ha comunque l'effetto di obbligare la Corte a rimuovere le osservazioni dal proprio sito⁸⁹, sicché se ne deve dedurre che tale termine di tre mesi non è fissato a pena di decadenza. Infine, su un piano più generale di 'politica processuale', la durata di detto termine dilatorio è tale da garantire che la pubblicazione delle osservazioni non avvenga in ogni caso a breve distanza da quella della sentenza e non benefici della visibilità né contribuisca all'eventuale clamore mediatico suscitato da quest'ultima.

In quarto e ultimo luogo, si deve osservare che l'art. 96, par. 3, RPCG non precisa il regime linguistico di tale pubblicazione, ma si limita a prevedere, ricalcando la formulazione dell'art. 23, 5° c., dello statuto che «le osservazioni scritte presentate ai sensi del presente articolo sono pubblicate sul sito Internet della Corte». Letto in combinato disposto con gli artt. 37, 38 e 40 RPCG, l'art. 96, par. 3, RPCG pare dunque dover essere interpretato nel senso che, non costituendo «pubblicazioni della Corte» al pari di sentenze e ordinanze, e non dovendo dunque essere necessariamente

che abbiano partecipato alla procedura pregiudiziale, tale diritto d'accesso non si applica alla Corte di giustizia dell'UE nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali, ossia con riguardo ai «documenti detenuti da tale istituzione che si rapportano alla sua attività giurisdizionale» (v., in tal senso, Corte giust., 18 luglio 2017, causa C-213/15 P, *Commissione/Breyer*, ECLI:EU:C:2017:563, punti 38-54, in particolare punti 48 e 49), tra cui rientrano certamente dette osservazioni scritte; in assenza di titolari di un diritto d'accesso a queste ultime, l'ipotetica decisione di non pubblicarle adottata dalla Corte non potrebbe produrre effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi di alcuna persona fisica o giuridica, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica, e non potrebbe dunque essere impugnabile (v., per analogia, Corte giust., 18 giugno 2024, causa C-551/22 P, *Commissione/CRU*, ECLI:EU:C:2024:520, punto 65).

⁸⁹ Di converso, l'art. 96, par. 3, RPCG prevede che «qualora l'interessato revochi successivamente la sua opposizione alla pubblicazione della sua memoria o delle sue osservazioni, tale memoria o tali osservazioni sono pubblicate sul sito a partire dal momento della revoca di detta opposizione».

pubblicate in tutte le lingue ufficiali dell'Unione⁹⁰, le osservazioni lo saranno solo nella lingua processuale della causa, in cui sono state redatte o tradotte⁹¹, e dunque non saranno facilmente e rapidamente accessibili nelle altre lingue⁹².

In definitiva, dopo che il diritto d'accesso dei terzi a tutti gli atti processuali di parte depositati presso la Corte, anche in corso di causa, era già stato (opportunamente, a parere di chi scrive) tramutato dal legislatore in un obbligo di pubblicazione delle sole osservazioni scritte presentate nei procedimenti pregiudiziali già definiti, le modalità di esercizio della facoltà di opposizione a tale pubblicazione, così come dettate dalla Corte nell'art. 96, par. 3, RPCG, l'hanno resa di fatto un diritto di opposizione⁹³.

Non è peraltro escluso che l'esercizio di tale diritto di opposizione da parte di uno dei partecipanti alla procedura pregiudiziale produca un effetto di imitazione in capo agli altri, specialmente tra le istituzioni dell'Unione e tra gli Stati membri, con la conseguenza di rendere, nei fatti, la regola della pubblicazione delle osservazioni scritte un'eccezione. Il che pare, oltre che probabile, persino auspicabile, considerato che una pubblicazione a 'macchia di leopardo' delle osservazioni presentate

⁹⁰ Ai sensi dell'art. 40 RPCG, le «pubblicazioni della Corte» devono essere «redatte nelle lingue indicate nell'articolo 1 del regolamento del Consiglio n. 1/58», cioè in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, fermo restando che la Corte distingue a tal fine tra decisioni giurisdizionali pubblicate e non pubblicate (nella *Raccolta*), restando inteso che rientrano nel primo gruppo le sentenze e nel secondo le ordinanze motivate.

⁹¹ Ai sensi dell'art. 37, par. 3, RPCG, la lingua processuale dei procedimenti pregiudiziali è quella del giudice del rinvio; ex art. 38, par. 1-2 e 4-6, RPCG questa stessa lingua dev'essere usata negli atti prodotti o allegati dalle parti, eventualmente previa traduzione se redatti in lingua diversa e fatta salva la possibilità per gli Stati membri o terzi di servirsi, rispettivamente, della propria lingua ufficiale e di un'altra lingua ufficiale dell'Unione, sempre previa traduzione, effettuata in questo caso a cura del cancelliere.

⁹² Come invece auspicato dalla Corte nel [progetto di modifiche](#) (p. 16); va tuttavia rilevato che, in occasione dell'ultima riforma, l'art. 57, par. 2, RPCG è stato modificato per prevedere che le istituzioni dell'Unione debbano «produrre, nei termini fissati dalla Corte, la traduzione, nelle altre lingue indicate nell'articolo 1 del regolamento del Consiglio n. 1/58, di ogni loro atto processuale», sicchè non si può escludere che la Corte decida di pubblicare le osservazioni scritte presentate dalle istituzioni dell'Unione in tutte le lingue ufficiali dell'UE e non solo in quella processuale; con l'effetto, tuttavia, di rendere tali osservazioni più accessibili rispetto a quelle depositate dagli altri partecipanti alla procedura scritta.

⁹³ Così anche la [dichiarazione sulla trasparenza](#), p. 3 e M. F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione*, cit., p. 58, che parla di «diritto di veto».

nei procedimenti pregiudiziali, derivante da un esercizio selettivo del diritto di opposizione, porta con sé il rischio che, alla lettura di tali osservazioni, i giudici nazionali, le parti nel procedimento principale e i cittadini possano travisare il senso e la portata delle decisioni della Corte, invece che «comprender[le] appieno»⁹⁴.

Resta in ogni caso il fatto che una modifica statutaria potenzialmente destabilizzante per i delicati equilibri del procedimento davanti al giudice dell'Unione (e, a ben vedere, di qualsiasi procedimento giurisdizionale), quale sarebbe stato il diritto d'accesso dei terzi agli atti processuali di parte in corso di causa, è stata 'disinnescata', anche con il concorso della Corte, dapprima in sede di riformulazione del nuovo art. 23, 5° c., dello statuto e poi di attuazione dello stesso mediante l'art. 96, par. 3, RPCG. È vero che l'effettività dell'obbligo di pubblicazione delle osservazioni scritte delle parti dipenderà in definitiva da queste ultime, e in particolare dalla sistematicità con le quali esse ricorreranno al diritto di opposizione a tale pubblicazione. Tuttavia, se il sostanziale rafforzamento della trasparenza e dell'apertura del procedimento pregiudiziale era una delle contropartite del riconoscimento della funzione costituzionale della Corte e della conseguente rimodulazione del suo mandato⁹⁵, si può concludere che essa abbia guadagnato questi ultimi senza 'pagare (tutto) il prezzo' delle prime.

4. Gli strumenti di controllo della Corte sui rinvii pregiudiziali deferiti al Tribunale: vecchi istituti e nuove forme.

Il monopolio della Corte sul riparto di competenza pregiudiziale, mediante il meccanismo dello sportello unico, non

⁹⁴ Come invece auspicato dalla Corte nel [progetto di modifiche](#) (p. 16); una pubblicazione parziale delle osservazioni scritte potrebbe persino comportare il rischio che si gettino ombre del tutto ingiustificate sull'imparzialità della Corte, attribuendo il segno di una certa decisione pregiudiziale alla posizione assunta da una singola istituzione o da un determinato Stato membro; il che avrebbe l'effetto opposto di quello sperato dal legislatore al cons. 4 del regolamento n. 2024/2019, cit., che afferma (assai ottimisticamente) che la pubblicazione delle osservazioni «aumenterà la responsabilizzazione e la fiducia nell'Unione e nel diritto europeo».

⁹⁵ Si v. il cons. 2 ter del [progetto di risoluzione](#), divenuto il cons. 4 del regolamento n. 2024/2019, cit.

esaurisce i suoi strumenti di controllo sul trasferimento parziale di tale competenza al Tribunale⁹⁶. Infatti, da un lato, tale trasferimento ha reso applicabile l'istituto del rinvio di cui all'art. 256, par. 3, 2° c., TFUE⁹⁷, finora rimasto lettera morta in assenza di competenza pregiudiziale del Tribunale. Dall'altro, detto trasferimento ha comportato la reviviscenza dell'istituto del riesame, che diviene ora applicabile alle decisioni pregiudiziali emesse dal Tribunale, ai sensi dell'art. 256, par. 3, 3° c., TFUE⁹⁸.

Per quanto concerne, in primo luogo, l'istituto del rinvio, va innanzitutto sottolineato che il suo ambito di applicazione è stato ampliato in occasione dell'ultima riforma dello statuto. La norma (art. 54, 2° c., dello statuto) che già obbligava il Tribunale a rinviare la causa alla Corte (e viceversa), qualora constatasse di essere incompetente a conoscere di un ricorso, è stata infatti modificata, su iniziativa del Parlamento europeo⁹⁹, al fine di estenderne la portata alle DPP¹⁰⁰. Tale nuovo obbligo di rinvio 'per incompetenza' si somma alla facoltà del Tribunale di rinviare alla Corte una causa pregiudiziale che, pur rientrando nella sua competenza, «richieda una decisione di principio che potrebbe compromettere l'unità o la

⁹⁶ Per una qualificazione degli istituti dello sportello unico, del rinvio e del riesame come meccanismi o strumenti di controllo del trasferimento parziale della competenza pregiudiziale da parte della Corte, si v. anche M. BOBEK, *Preliminary rulings*, cit., 2023, p. 1524, T. TRIDIMAS, *Sharing uniformity*, cit., p. 16, J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio*, cit., p.8 e M. F. ORZAN, *Le conseguenze per le giurisdizioni nazionali della recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *giustiziainsieme.it*, 21 novembre 2024, che li distinguono, in modo sostanzialmente analogo, in base al momento in cui sono operati: *ex ante* (lo sportello unico), *in itinere* (il rinvio) ed *ex post* (il riesame).

⁹⁷ Ai sensi dell'art. 256, par. 3, 2° c., TFUE «[i]l Tribunale, ove ritenga che la causa richieda una decisione di principio che potrebbe compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione, può rinviare la causa dinanzi alla Corte di giustizia affinché si pronunci.»

⁹⁸ Come noto, l'istituto del riesame si applica anche alle decisioni emesse dal Tribunale sui ricorsi proposti contro decisioni dei tribunali specializzati, *ex art.* 256, par. 2, 2° c., TFUE; dopo lo scioglimento del Tribunale della funzione pubblica, questa seconda specie di riesame non era evidentemente più applicabile, sicché l'istituto era andato in desuetudine.

⁹⁹ Si v. in tal senso il comma 8 septies e la modifica all'art. 54, 2° c., dello statuto figuranti nel [progetto di risoluzione](#), nonché la motivazione di tale progetto (p. 19).

¹⁰⁰ Si v. il cons. 17 e l'art. 1, punto 5), del regolamento n. 2024/2019, cit.; quanto alla precedente portata dell'art. 54, 2° c., dello statuto si rinvia all'analisi di B. GENCARELLI, *Commento all'art. 24 Statuto*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, 272-281, pp. 274-278.

coerenza del diritto dell'Unione», già prevista dal citato art. 256, par. 3, 2° c., TFUE¹⁰¹.

Quanto all'applicazione processuale di tale istituto, va rilevato che, diversamente da quanto era stato inizialmente proposto dalla Corte¹⁰², queste due fattispecie di rinvio seguiranno un diverso *iter* di trattazione davanti a quest'ultima¹⁰³. Infatti, ai sensi dell'art. 114 bis RPCG, le DPP che il Tribunale è obbligato a rinviare alla Corte *ex art. 54, 2° c.*, dello statuto, in quanto constatati la propria incompetenza a conoscerle, verranno trattate secondo il procedimento pregiudiziale ordinario. Ai sensi dell'art. 114 ter RPCG, le DPP che il Tribunale decida di rinviare alla Corte *ex art. 256, par. 3, 2° c.*, TFUE, in quanto richiedono una decisione di principio che potrebbe compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione, saranno invece trattate celermente.

Concretamente, ciò comporta che, da un lato, qualora il rinvio della DPP avvenga dopo la chiusura della fase scritta del procedimento pregiudiziale davanti al Tribunale, la possibilità di presentare ulteriori osservazioni scritte davanti alla Corte sarà limitata¹⁰⁴, nel merito, alla sola questione di principio sollevata dalla DPP e dovrà avvenire entro un termine breve fissato dal presidente della Corte; dall'altro lato, quest'ultima si impegna a statuire su tali domande «nel più breve termine possibile», ferme restando naturalmente eventuali udienza e conclusioni¹⁰⁵. Il procedimento celere previsto dall'art. 114 ter RPCG è dunque sostanzialmente

¹⁰¹ Quanto al carattere facoltativo di questo secondo rinvio, si v. anche il cons. 18 del regolamento n. 2024/2019, cit. e l'analisi di D. DÜSTERHAUS, *Referring cases back to the Court of Justice: faculty or duty?*, in *EU Law Live*, 4 luglio 2024, che sottolinea tuttavia anche le difficoltà pratiche nel distinguere le due ipotesi di rinvio.

¹⁰² Il [progetto di modifiche](#) (pp. 2 e 19) aveva infatti proposto l'inserimento nel RPCG di un'unica disposizione (art. 114 bis), applicabile ad entrambe le fattispecie di rinvio e modellata su quella di cui all'attuale art. 114 ter.

¹⁰³ Entrambi gli *iter* di trattamento dei rinvii del Tribunale sono definiti nel nuovo capo IV del titolo III del RPCG, dedicato proprio al «procedimento a seguito di rinvio».

¹⁰⁴ È interessante rilevare che l'art. 114 bis, 3° c., RPCG proposto dalla Corte nel [progetto di modifiche](#) è stato modificato per garantire in tutti i casi lo svolgimento della fase scritta; nell'originale formulazione infatti, tale art. prevedeva che «se lo ritiene necessario, il presidente fissa il termine entro il quale gli interessati menzionati dall'articolo 23 dello statuto possono depositare memorie o osservazioni scritte».

¹⁰⁵ Si v. in tal senso l'art. 114 ter, parr. 3 e 4, RPCG.

assimilabile a quello accelerato di cui all'art. 105 RPCG¹⁰⁶, e dovrebbe quindi garantire una consistente riduzione dei termini di trattamento delle cause rinviate¹⁰⁷.

Occorre infine sottolineare che, sebbene l'art. 256, par. 3, 2° c., TFUE e l'art. 54, 2° c., dello statuto paiono consentire alla Corte di declinare la propria competenza su rinvio¹⁰⁸, gli artt. 114 bis e 114 ter RPCG non hanno previsto alcun filtro o meccanismo di ammissione a tal fine. Del resto, a differenza del meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni di cui all'art. 58 bis dello statuto, nel caso del rinvio la valutazione dell'importanza delle questioni sollevate da una DPP per l'unità o la coerenza del diritto dell'UE, o del carattere 'orizzontale' di tali questioni, viene effettuata dal giudice dell'Unione e non da una parte¹⁰⁹. Pare dunque ragionevole che il RPCG parta dall'ipotesi che la Corte non sconfessi la valutazione del Tribunale rifiutando di riassumere la causa rinviatale per incompetenza, senza necessariamente precludere un tale esito¹¹⁰. Peraltro, la Corte ha un sicuro interesse a

¹⁰⁶ Con l'importante distinguo che, nel caso del procedimento accelerato, l'art. 105, par. 2, RPCG prevede che il presidente fissi immediatamente la data dell'udienza all'atto della concessione di tale procedimento; su tale procedimento si v. I. TACCANI, *Commento all'art. 105 RPCG*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, p. 654.

¹⁰⁷ Riduzione stimabile nell'ordine di 7-10 mesi rispetto al procedimento pregiudiziale ordinario; si v., in tal senso la [relazione annuale 2023 – statistiche giudiziarie della Corte di giustizia](#), p. 22.

¹⁰⁸ Ciò emerge con particolare evidenza dal confronto tra la prima e la seconda frase del nuovo art. 54, 2° c., dello statuto, che recitano rispettivamente: «[q]uando il Tribunale constata di essere incompetente a conoscere di un ricorso o di una domanda di pronuncia pregiudiziale che rientri nella competenza della Corte di giustizia, rinvia tale ricorso o domanda a quest'ultima» e «[a]llo stesso modo, quando la Corte di giustizia constata che un ricorso o una domanda di pronuncia pregiudiziale rientra nella competenza del Tribunale, rinvia tale ricorso o domanda a quest'ultimo, *che non può in tal caso declinare la propria competenza*» (corsivo aggiunto).

¹⁰⁹ È interessante rilevare, a tal proposito, che né la Corte né il legislatore hanno ritenuto di riproporre l'ipotesi avanzata dalla prima nella [domanda](#) di modifica dello statuto del 26 marzo 2018, che corredeva il trasferimento parziale della competenza sui ricorsi per inadempimento al Tribunale di una facoltà, per quest'ultimo, di rinviare la causa alla Corte, la quale poteva essere esercitata non solo d'ufficio ma anche «su domanda di parte».

¹¹⁰ Sul punto si v. anche l'analisi di P. BIAVATI, *La recente riforma*, cit., p. 175, con riferimento all'art. 54, 2° c., dello statuto, che mette tuttavia in luce anche gli inediti rischi di conflitti negativi di competenza tra i due organi giurisdizionali e le conseguenze sotto il profilo della ragionevole durata (complessiva) del processo.

riassumere porzioni di competenza pregiudiziale tramite lo strumento del rinvio, che, soprattutto nella sua accezione obbligatoria *ex art. 54, 2° c.*, dello statuto, appare come una ‘rete di sicurezza’ a tutela della riserva di competenza riconosciuta alla Corte dall’art. 50 ter dello stesso.

Quanto, in secondo luogo, all’istituto del riesame, occorre ricordare che esso consente, in via eccezionale, alla Corte, su proposta del primo avvocato generale e decisione della sezione di cinque giudici competente a tal fine (detta sezione del riesame), di riconsiderare, in tutto in parte, il merito di una decisione adottata dal Tribunale, «ove sussistano gravi rischi che l’unità o la coerenza del diritto dell’Unione siano compromesse»¹¹¹.

Dato che le norme pertinenti dello statuto (artt. 62-62 ter) erano già applicabili anche al riesame delle decisioni emesse dal Tribunale su questioni pregiudiziali, e che il RPCG conteneva già un intero titolo (il VI) dedicato a questo istituto, che copriva anche l’ipotesi del riesame di pronunce pregiudiziali (agli artt. 191, 192, 194 e 195 RPCG)¹¹², le modifiche apportate in materia si sono risolte nell’inserimento di un nuovo art. 193 bis RPCG.

Tale disposizione prevede che la cancelleria della Corte informi il Tribunale, che a sua volta è obbligato a informare il giudice del rinvio e gli interessati di cui all’art. 23 dello statuto, del fatto che il primo avvocato generale non abbia proposto alla Corte di riesame la decisione pregiudiziale del Tribunale nel termine (di un mese) fissato a tal fine dallo statuto.

La *ratio* dell’art. 193 bis RPCG è chiara: dato che gli effetti della decisione pregiudiziale del Tribunale sono sospesi (almeno)

¹¹¹ Per una disamina più approfondita del riesame si v. P. IANNUCELLI, A. TIZZANO, *Premières applications de la procédure de «réexamen» devant la Cour de justice de l’Union européenne*, ne *Il Dir. Un. Eur.*, 2010, 681-705; I. PINGEL, *La procédure de réexamen en droit de l’Union européenne*, in *Rev. Un. Eur.*, 2011, 532-536; R. ROUSSELOT, *La procédure de réexamen en droit de l’Union européenne*, in *CDE*, 3/2014, 535-596; B. CORTESE, *Commento agli artt. 62, 62 bis e 62 ter Statuto*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, 322-332; K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. NOWAK, *EU Procedural Law*, Oxford, 2023, pp. 20, 671-678, nonché, alla luce dell’ultima riforma, J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio*, cit., pp. 22-25 e S. IGLESIAS, *Return of the Réexamen*, in *EU Law Live*, 4 settembre 2024.

¹¹² Sui quali si v. R. KLAGES, *Commento agli artt. 191-195 RPCG*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, 914-920.

fino alla scadenza di tale termine¹¹³, è necessario informare tutti gli interessati del fatto che, decorso lo stesso senza una proposta di riesame, detta decisione è divenuta definitiva¹¹⁴. Senza questa modifica, gli interessati sarebbero infatti stati informati solo dell'eventuale decisione della sezione del riesame della Corte di accogliere tale proposta e procedere al riesame¹¹⁵, decisione che interviene entro un mese dalla formulazione di detta proposta. Essi avrebbero dunque dovuto dedurre dall'assenza di comunicazioni in tal senso, nel termine di due mesi dalla pronuncia della decisione pregiudiziale del Tribunale, l'assenza di una proposta del primo avvocato generale di riesaminare la causa o l'adozione di una decisione negativa su tale proposta da parte della sezione del riesame¹¹⁶. E ciò malgrado, nel primo caso, la decisione del Tribunale sia già produttiva di effetti alla scadenza del primo mese.

I benefici dell'obbligo di informazione previsto dall'art. 193 bis RPCG in termini di certezza del diritto dei soggetti riguardati dalle decisioni pregiudiziali del Tribunale sono dunque evidenti. D'altra parte, però, la sistematica comunicazione del mancato riesame di tali decisioni metterà in evidenza, agli occhi dei giudici del rinvio e delle parti nei procedimenti principali, il controllo di merito esercitato dalla Corte su dette decisioni e potrebbe pertanto financo produrre l'«effetto collaterale» di intensificarlo. Non pare infatti escluso che detta comunicazione possa venire percepita dai destinatari delle decisioni pregiudiziali del Tribunale come una sorta di loro convalida implicita da parte della Corte, tale da determinare un sostanziale trasferimento di responsabilità in capo a quest'ultima. Cosa che avrebbe il probabile effetto di rendere più

¹¹³ Ai sensi dell'art. 62 ter, 2° c., dello statuto; sulle ripercussioni di questo differimento degli effetti delle decisioni pregiudiziali rese dal Tribunale si v. M. BOBEK, *Preliminary rulings*, cit., p. 1526-1527.

¹¹⁴ Si v. espressamente in tal senso il [progetto di modifiche](#), p. 22.

¹¹⁵ *Ex* art. 193, par. 5, RPCG.

¹¹⁶ Si v., in tal senso, il combinato disposto dell'art. 62, 2° c. e dell'art. 62 ter, 2° c., dello statuto.

stringente la verifica effettuata dal primo avvocato generale e, se del caso, dalla sezione del riesame sul merito di tali decisioni¹¹⁷.

5. Conclusioni: un provvisorio bilancio dell'ultima riforma e una questione di metodo per le prossime.

Come sottolineato da autorevole dottrina, il passo inedito e storico compiuto dalla Corte con la rinuncia al proprio monopolio sulla chiave di volta del sistema giurisdizionale dell'Unione portava con sé il «rischio» di «alterare le caratteristiche tradizionali» di tale sistema¹¹⁸. L'analisi svolta nel presente contributo mostra tuttavia che questo rischio è stato, almeno per ora, fortemente circoscritto¹¹⁹, anche grazie al modo in cui la Corte ha disegnato la riforma e l'ha poi attuata con l'ultima novella del RPCG.

In primo luogo, le modalità pratiche del trasferimento parziale di competenza pregiudiziale al Tribunale sono tali da renderlo, in sostanza, un deferimento selettivo di singole DPP. Infatti, mediante il meccanismo dello sportello unico, la Corte conserva il monopolio sia sul riparto di attribuzioni in materia pregiudiziale (e sui relativi conflitti) che sull'interpretazione dei limiti della propria competenza pregiudiziale residuale. In secondo luogo, anche i rischi di alterazione dei delicati equilibri del procedimento pregiudiziale derivanti dal diritto d'accesso dei terzi a tutti gli atti processuali di parte in corso di causa proposto dal Parlamento europeo sono stati

¹¹⁷ Ciò varrà a maggior ragione se, come annunciato nel [progetto di modifiche](#), p. 22, parallelamente alla comunicazione al Tribunale, la Corte pubblicherà un avviso sul proprio sito internet in merito al fatto che dette decisioni sono definitive; sul punto v. anche D. SARMIENTO, *Gaps and «Known Unknowns»*, cit., pp. 13-14, che mette in luce le possibili strategie a cui gli interessati di cui all'art. 23 dello statuto potrebbero ricorrere per stimolare la Corte a riesaminare la decisione pregiudiziale del Tribunale.

¹¹⁸ A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, in *BlogDUE*, 11 gennaio 2023, p. 4. Sulla stessa lunghezza d'onda v. P. BIAVATI, *La recente riforma*, cit., p. 176, che sottolinea il rischio che i conflitti di competenza pregiudiziale insiti nell'inedita ripartizione della stessa tra Corte e Tribunale possano indebolire il meccanismo del rinvio pregiudiziale e, con toni più critici, M. BOBEK, *Preliminary rulings*, cit., pp. 1516, 1528 e 1538, che paventa un effetto trasformativo del trasferimento parziale non solo sul procedimento pregiudiziale ma anche sulla struttura del sistema giurisdizionale dell'Unione.

¹¹⁹ Sul punto si v. anche R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni*, cit., p. 27, che ritiene che la riforma sia fondata sulla «minimizzazione del rischio» derivante dal trasferimento parziale della competenza pregiudiziale al Tribunale.

prevenuti. Da un lato, tale diritto d'accesso è stato trasformato in un obbligo di pubblicazione delle sole osservazioni scritte presentate nei procedimenti pregiudiziali già definiti; dall'altro, quest'ultimo obbligo è stato corredato di un diritto di opposizione alla pubblicazione, che pare destinato a rendere quest'ultima l'eccezione piuttosto che la regola. In terzo luogo, la 'rete di sicurezza' per la tenuta del sistema giurisdizionale dell'Unione, costituita dagli istituti del rinvio e del riesame, è stata ulteriormente rafforzata. Non solo si è previsto un nuovo obbligo di rinvio per il Tribunale a garanzia della riserva di competenza pregiudiziale della Corte, ma si è anche assicurato un rapido trattamento delle cause rinviate che richiedono decisioni di principio tali da compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'UE.

Date le condizioni in cui avviene e le forme di controllo a cui è soggetto, questo primo trasferimento di competenza pregiudiziale al Tribunale non pare insomma pregiudicare la funzione nomofilattica della Corte, che lo stesso legislatore le ha riconosciuto in occasione dell'ultima riforma, ossia quella di «salvaguardare e rafforzare l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione»¹²⁰. In via di principio, tale trasferimento pare al contrario poter contribuire a far sì che essa continui ad esercitarla con la stessa qualità e (relativa) celerità, così salvaguardando l'«appetibilità» del rinvio pregiudiziale¹²¹. La Corte potrà infatti deferire i rinvii pregiudiziali non più strumentali a tale funzione ad un giudice ormai anche numericamente capace di trattarli efficacemente, conservando al contempo l'esclusiva competenza sulle questioni di rilevanza sistemica e portata costituzionale, alle quali dovrebbe quindi poter dedicare maggiori

¹²⁰ Così il cons. 2 del regolamento n. 2024/2019, cit.; in tal senso v. anche T. TRIDIMAS, *Sharing uniformity*, cit., pp. 16-18 e 22, che qualifica i diversi controlli sul trasferimento parziale della competenza pregiudiziale al Tribunale come «safety valves» che contengono il rischio per l'uniformità e l'unità del diritto dell'Unione derivante da tale trasferimento.

¹²¹ M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *Il Tribunale oltre il pregiudizio: le pregiudiziali al Tribunale*, in *Riv. Cont. Eur.*, 2024, n. 3, 56-65, pp. 58-59; quanto all'importanza della celerità, della qualità e della coerenza della risposta fornita dalla Corte per l'attrattività del rinvio, si v. anche C. WISSELS, T. BOEKESTEIN, *'The Proof is in the Pudding': Some Thoughts on the 2024 Reform of the Statute of the Court of Justice from a Highest National Cour*, in [EU Law Live](#), 9 luglio 2024.

(se non sufficienti) risorse. I ‘benefici’ attesi dalla riforma, in termini di buona amministrazione della giustizia europea ed effettività della tutela giurisdizionale davanti ai giudici di rinvio, paiono d’altra parte compensare i possibili ‘costi’ davanti a quello dell’Unione, in termini di tensioni con il principio del giudice naturale preconstituito per legge¹²². Tali tensioni, insite nel meccanismo dello sportello unico, paiono del resto tollerabili nel contesto di un procedimento non contenzioso come quello pregiudiziale¹²³ e sono peraltro in gran parte evitabili seguendo un approccio formalistico all’analisi delle DPP, che, al fine di attribuirle al Tribunale o alla Corte, si limiti ad esaminare la lettera delle questioni pregiudiziali da esse sollevate.

Più in generale, la riforma non pare nemmeno pregiudicare il ruolo apicale e di garanzia della Corte nel sistema giurisdizionale dell’Unione, che ne risulta al contrario rafforzato. In effetti, date le già menzionate condizioni e forme di controllo a cui è soggetta, questa prima cessione di competenza pregiudiziale – così come del resto l’estensione del meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni – è pienamente coerente con il disegno che pare sottendere il graduale processo di riorganizzazione di tale sistema giurisdizionale avviato nel 2015, vale a dire l’istituzionalizzazione del ruolo della Corte come giudice delle «questioni di natura costituzionale» dell’ordinamento dell’UE¹²⁴. Questioni che, alla

¹²² Sul punto si v. anche M. CEOLOTTO, *La riforma dello statuto*, cit., pp. 41 e 45, che auspica che la Corte proceda ad un’interpretazione delle nuove regole processuali conforme al diritto all’equo processo di cui all’art. 47, 2° c., della Carta.

¹²³ Corte giust., 9 dicembre 1965, causa 44/65, *Singer*, ECLI:EU:C:1965:122, p. 959 e 12 maggio 2011, causa C-391/09, *Runevič-Vardyn e Wardyn*, ECLI:EU:C:2011:291, punto 31; sulla natura e le funzioni del procedimento pregiudiziale si v. i contributi raccolti nel volume di F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Le renvoi préjudiciel*, Bruxelles, 2023 e, in particolare, quello di M. PUGLIA, *Les finalités et l’objet de la procédure du renvoi préjudiciel* (pp. 35-52); sul tema si v. anche C. LACCHI, *Preliminary references to the Court of Justice of the European Union and effective judicial protection*, Bruxelles, 2020 e C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio*, cit., pp. 501-509.

¹²⁴ Come affermato nel cons. 4 del regolamento n. 2024/2019, cit; sul disegno di ‘costituzionalizzazione’ della Corte perseguito dal processo di riorganizzazione del sistema giurisdizionale dell’Unione avviato nel 2015 si v., tra gli altri, S. IGLESIAS, D. SARMIENTO, *A new model for the EU judiciary: decentralising preliminary rulings as a paradoxical move towards the constitutionalisation of the Court of Justice*, in *EU Law*

luce di detto processo, paiono doversi intendere come quelle sistemiche o di principio riguardanti le norme di diritto primario e i principi generali che formano la «carta costituzionale» della «comunità di diritto» istituita dai trattati¹²⁵, e che, in quanto tali, sono trasversali alle diverse competenze del giudice dell'Unione e non coincidono con l'(intero) ambito di quella pregiudiziale¹²⁶.

Questo primo bilancio dell'ultima riforma dello statuto è tuttavia necessariamente provvisorio. In effetti, la sua effettiva riuscita dipenderà in gran parte dall'applicazione processuale di tale riforma, ossia dal modo in cui la Corte svolgerà i propri compiti nell'ambito dei meccanismi dello sportello unico e del riesame, bilanciando l'esigenza di assicurare l'effetto utile del trasferimento di competenza pregiudiziale al Tribunale con quella di esercitare la sua funzione nomofilattica sulle questioni sistemiche o di principio¹²⁷.

Quel che però pare chiaro sin d'ora è che, in ogni caso, l'alleggerimento del carico di lavoro della Corte derivante dalla riforma sarà relativo e destinato a ridursi sul medio e lungo

Live, 8 aprile 2024, R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni*, cit., pp. 7-8 e J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio*, cit., pp. 25-28; in tema si permetta di rinviare anche a C. TOVO, *Constitutionalizing the European Court of Justice? The Role of Structural and Procedural Reforms*, in *IJPL*, 2018, 447-476, 2018. È interessante rilevare che questa lettura è condivisa anche da membri autorevoli del Tribunale, seppur per trarne diverse conclusioni rispetto alla conseguente evoluzione del ruolo di quest'ultimo; si cfr. M. VAN DER WOUDE, *The Place of the General Court in the Institutional Framework of the Union*, in *EU Law Live-Weekend Edition n. 81*, 27 novembre 2021, 20-26 e U. ÖBERG, *A 'General' Court in Name Only?*, in *Concurrences*, 2024, n. 3, 2-6.

¹²⁵ Si v. Corte giust., 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts/Parlamento*, ECLI:EU:C:1986:166, punto 23 e 14 dicembre 1991, parere 1/91, *Accordo SEE – I*, ECLI:EU:C:1991:490, punto 21.

¹²⁶ T. TRIDIMAS, *Sharing uniformity*, cit., p. 22, parla a proposito di «constitutional jurisdiction» della Corte; un'interessante conferma di questo approccio sostanziale alla «costituzionalizzazione» della Corte di giustizia si poteva del resto già cogliere nella [domanda](#) di modifica dello statuto presentata dalla Corte il 26 marzo 2018, laddove, proponendo di trasferire al Tribunale parte della competenza a conoscere dei ricorsi per inadempimento, la Corte stessa delimitava la propria competenza residuale in materia facendo riferimento ai «ricorsi che rivestono una dimensione costituzionale».

¹²⁷ Sul fatto che la chiave della riuscita della riforma sarà questo bilanciamento si v. anche M. BOBEK, *The Future Will Tell. Of course it will, but on what criteria?*, in [EU Law Live](#), 24 settembre 2024.

termine¹²⁸. Ferma restando l'imprevedibilità dei flussi delle DPP, che potrebbero peraltro variare in modo inversamente proporzionale alla chiarezza ed esaustività delle risposte fornite dal Tribunale, il numero di cause interessate dal trasferimento parziale è stato stimato dalla stessa Corte in circa un settimo di quelle introdotte annualmente¹²⁹. Da questa cifra vanno tuttavia sottratte le cause, al momento impossibili da quantificare, che saranno esaminate (o riesaminate) dalla Corte. L'effetto deflattivo della riforma va infine relativizzato, tenuto conto del fatto che, per definizione, le cause trasferite al Tribunale 'pesano' meno sul carico di lavoro dei membri della Corte rispetto a quelle che rimangono nella sua competenza¹³⁰, e che è probabile che la sensibilità e la complessità (se non anche il numero) delle DPP introdotte nelle materie diverse da quelle di competenza del Tribunale aumenteranno di pari passo con l'espansione dell'*acquis* di diritto derivato in tali materie.

Se le tendenze evidenziate nell'ultimo decennio non dovessero mutare, è quindi probabile che l'ultima riforma dello statuto sarà tale solo in ordine di tempo e occorrerà nuovamente sfoltire il numero di cause introdotte annualmente davanti alla Corte o esaminate da quest'ultima. A tal proposito, la dottrina è pressoché unanime nel considerare che, se l'«esperimento»¹³¹ del trasferimento parziale della competenza pregiudiziale al Tribunale produrrà i frutti sperati, ad esso seguiranno nuove devoluzioni di competenza pregiudiziale (e un'ulteriore estensione del meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni). In effetti, tratto il

¹²⁸ Anche se la conclusione a cui perviene M. BOBEK, *Preliminary rulings*, cit., pp. 1527, 1528 e 1543, secondo il quale l'ultima riforma dello statuto «is not really a structural remedy to an overburdened Court» ma piuttosto un «short-term palliative» pare eccessivamente critica e pessimistica.

¹²⁹ Ovvero circa un quinto delle DPP introdotte davanti alla Corte, che a loro volta rappresentano circa i due terzi delle cause che essa è chiamata a trattare annualmente; si v. la [domanda della Corte](#), p. 5 e allegati 1 e 3.

¹³⁰ Le materie specifiche devolute al Tribunale sono infatti state scelte tra quelle che «sollevano poche questioni di principio» e che, dunque, in via di principio, richiedono di coinvolgere un minor numero di membri della Corte ai fini del loro trattamento; si v. in tal senso, la [domanda della Corte](#), p. 4 e allegato 3, tabella 3.

¹³¹ Così L. GROSSIO, *La nuova architettura del rinvio pregiudiziale: brevi note alla riforma dello statuto della corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Diritticomparati.it*, 22 maggio 2024, p. 6.

dado del trasferimento parziale della competenza pregiudiziale al Tribunale, che costituiva sostanzialmente una *extrema ratio* per la Corte¹³², non paiono esservi particolari ostacoli politici a procedere in tal senso. Del resto, è lo stesso regolamento n. 2024/2019 ad ipotizzare una futura modifica dell'elenco delle materie di cui all'art. 50 ter, 1° c., dello statuto, anche se, a ben vedere, senza precisare se in senso ampliativo o restrittivo del loro novero¹³³.

Non sarà facile, tuttavia, individuare altri settori specifici, chiaramente circoscritti e sufficientemente distinguibili, nei quali la Corte abbia già sviluppato una consistente giurisprudenza e che nondimeno presentino una quantità significativa di DPP che non sollevino questioni di principio, tali da assicurare, se trasferite, un ulteriore sostanziale alleggerimento del carico di lavoro della Corte¹³⁴, senza pregiudicarne la funzione e il ruolo.

A lungo termine, potrebbe dunque essere necessario procedere (anche) ad altri tipi di intervento, questi sì potenzialmente destabilizzanti per il sistema giurisdizionale dell'Unione, ma che potrebbero paradossalmente richiedere solo una modifica delle regole del processo davanti alla Corte o persino della sola prassi applicativa di queste ultime. Basti pensare all'ipotesi, prospettata dalla stessa Corte alla fine del secolo scorso¹³⁵, di introdurre un

¹³² Così anche M. BOBEK, *Preliminary rulings*, cit., p. 1534, che parla di «last resort attempt of an overburdened Court, after it has run out of other options to transfer at least something to the GC».

¹³³ Ai sensi dell'art. 3, par. 2, 3° c., del regolamento n. 2024/2019, cit., la relazione sull'attuazione dell'ultima riforma dello statuto, che la Corte dovrà trasmettere, entro il 2 settembre 2028, a Parlamento, Consiglio e Commissione «è corredata, se del caso, di una richiesta di atto legislativo per modificare lo statuto, in particolare al fine di modificare l'elenco delle materie specifiche di cui all'articolo 50 ter, primo comma, dello statuto.»

¹³⁴ Tali sono i criteri mediante i quali la Corte ha individuato le sei materie specifiche da trasferire al Tribunale con l'ultima riforma dello statuto; si v. i cons. 6 e 7 del regolamento n. 2024/2019, cit..

¹³⁵ V. il documento di riflessione in merito «[a]l futuro del sistema giurisdizionale dell'Unione europea» (Doc. 8208/99 del Consiglio, dell'11 maggio 1999), allegato a A. DASHWOOD, A. JOHNSTON (a cura di), *The Future of the Judicial System of the European Union*, Oxford, 2001, pp. 135-137; uno strumento alternativo e meno invasivo, che agirebbe anche sul lato della 'domanda', sarebbe quello della c.d. *green light procedure*, proposta nel documento di riflessione del gruppo di lavoro sul futuro del sistema di corti delle Comunità europee (c.d. gruppo Due), del 19 gennaio 2000 (v. *ibid.*, p. 168), in base alla quale il giudice del rinvio proporrebbe la risposta alle proprie questioni

filtro di ammissibilità dei rinvii pregiudiziali, sul modello del *certiorari* della Corte suprema americana¹³⁶. L'introduzione di un tale filtro potrebbe forse anche non richiedere una revisione dell'art. 267 TFUE¹³⁷, ma solo una modifica delle norme del RPCG in materia di ricevibilità delle DPP (artt. 53, par. 2, e 94)¹³⁸. Essa implicherebbe tuttavia un radicale ripensamento del meccanismo di cooperazione istituito dall'art. 267 TFUE¹³⁹, che, come noto, si fonda sulla presunzione di rilevanza delle DPP e sul conseguente presupposto che la Corte le esaminerà tutte, anche se non necessariamente nel merito.

Date le loro possibili implicazioni sistemiche, pare dunque opportuno che nuove riforme finalizzate a rafforzare il ruolo della Corte di giustizia come giudice delle 'questioni costituzionali' dell'ordinamento giuridico dell'Unione, dopo essere state riflettute e soppesate in seno alla Corte e prima di essere presentate al legislatore, vengano discusse con gli utenti del sistema

pregiudiziali, che la Corte si limiterebbe eventualmente a confermare con ordinanza motivata; su questo secondo meccanismo si v. anche C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio*, cit., p. 542 e D. PETRIĆ, *The preliminary ruling procedure 2.0*, in *EP*, 2023, n. 1, 25-42, p. 40.

¹³⁶ A tal proposito si v. le conclusioni dell'avvocato generale T. Čapeta, del 13 luglio 2023, causa C-382/21 P, *EU IPO/ The KaiKai Company Jaeger Wichmann*, ECLI:EU:C:2023:576, par. 34-37, che individuano nel meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni di cui all'art. 58 bis dello statuto una prima forma di «*certiorari* dell'Unione europea», che «evidenzia la funzione della Corte di giustizia quale Corte suprema e costituzionale dell'Unione europea» coinvolgendola nei «casi di "natura costituzionale"»; sul punto si v. anche J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio*, cit., p. 28 e M. F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione*, cit., pp. 69-71.

¹³⁷ Come invece sostenuto da C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio*, cit., p. 542; è vero che l'unico appiglio testuale fornito dall'art. 267 TFUE per 'scremare' i rinvii pregiudiziali è quello della «necessità» dell'interpretazione fornita dalla Corte per risolvere la controversia pendente davanti al giudice del rinvio, che prescinde evidentemente dalla rilevanza di tale risposta per l'ordinamento dell'Unione; tuttavia, tale disposizione non pare nemmeno precludere alla Corte la possibilità di introdurre un filtro di ammissibilità delle DPP, quantomeno rispetto a quelle introdotte dai giudici non di ultima istanza.

¹³⁸ Come parrebbe suggerire L. HEFFERNAN, *The Community Courts post-Nice: a European Certiorari Revisited*, in *Int. Comp. Law Quart.*, 2003, 907-933, p. 929, che, del resto, tra i «stumbling blocks on the road to this potential reform» non individua la necessità di procedere ad una revisione dell'allora art. 234 TCE.

¹³⁹ Come sottolineato dalla stessa Corte di giustizia (v. A. DASHWOOD, A. JOHNSTON, *op. cit.*, p. 136) e da L. HEFFERNAN, *The Community Courts*, cit., pp. 930-931.

giurisdizionale dell'Unione e con i giudici nazionali¹⁴⁰, che con la Corte condividono il compito di garantire l'effettività del controllo giurisdizionale in tale ordinamento¹⁴¹. Va pertanto accolta positivamente la nuova previsione di cui all'art. 62 quinquies dello statuto, introdotta su impulso del Parlamento europeo in occasione dell'ultima riforma¹⁴², che impegna la Corte a «procede[re] ad ampie consultazioni» pubbliche prima di presentare un'ulteriore domanda di modifica dello statuto¹⁴³.

Ci si può chiedere tuttavia se un'ulteriore proposta di riforma, anche limitata a puntuali modifiche alle regole del processo davanti al giudice dell'Unione aventi però implicazioni sistemiche, non potrebbe essere utilmente preceduta anche da una riflessione interistituzionale, che coinvolga non solo il Parlamento europeo, come richiesto espressamente da quest'ultimo¹⁴⁴, ma anche le altre istituzioni politiche dell'Unione¹⁴⁵. In assenza di una tale riflessione interistituzionale, la cui sintesi dovrebbe beninteso spettare alla Corte, il rischio è infatti che si verifichi nuovamente quanto accaduto in occasione dell'ultima riforma, ossia che il legislatore sia tentato di ampliare, sino forse al punto di snaturarla, l'ambito di una proposta di modifica dello statuto formulata dalla Corte, ovvero di limitare la discrezionalità di quest'ultima nel definirne le modalità

¹⁴⁰ Come già caldeggiato, per primo, da A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 4.

¹⁴¹ V. Corte giust., 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, punti 32-33 e 29 luglio 2024, causa C-119/23, *Valančius*, ECLI:EU:C:2024:653, punto 48; quanto all'impatto dell'attuale riforma sul rapporto tra la Corte e i giudici nazionali si v. il contributo di R. G. CONTI, *C'era una volta il rinvio pregiudiziale. Alla ricerca della fiducia – un po' perduta – fra giudici nazionali ed europei*, in questo numero speciale, pp. 118 e ss.

¹⁴² Si v. i cons. 14 quinquies e 14 sexies e l'art. 3 bis del [progetto di risoluzione](#).

¹⁴³ Il cons. 29 del regolamento n. 2024/2019, cit., impegna la Corte a condurre tali consultazioni pubbliche «in maniera aperta e trasparente, garantendo che le modalità e le scadenze di tali consultazioni pubbliche permettano una partecipazione quanto più ampia possibile», a comunicare «senza indugio» i risultati di tali consultazioni alla Commissione, al Parlamento europeo e al Consiglio e, infine, a rendere pubblici tali risultati.

¹⁴⁴ Si v. il cons. 14 quater del [progetto di risoluzione](#), che sollecitava un dialogo strutturato annuale sull'attuazione della riforma e sugli ulteriori miglioramenti del sistema giudiziario dell'Unione.

¹⁴⁵ In tal senso anche C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio*, cit., p. 543, che auspica inoltre (p. 540) «un pieno coinvolgimento anche delle istanze politiche e parlamentari nazionali», suggerendo che si potrebbe a tal fine procedere mediante una «revisione più meditata e partecipata ex art. 48 TUE».

procedurali di attuazione, con esiti controproducenti o paradossali. Se l'ultima riforma dello statuto ha riconosciuto espressamente la funzione costituzionale svolta dalla Corte di giustizia nel sistema giurisdizionale dell'Unione, una riflessione 'costituente' potrebbe insomma essere la strada migliore per definire i contenuti e gli strumenti di esercizio di tale funzione.

ABSTRACT

IT: Lo scritto esamina la riforma delle norme dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di rinvio pregiudiziale e le nuove regole processuali adottate dalla Corte di giustizia per darvi attuazione, con l'obiettivo di valutare le implicazioni istituzionali di tale riforma per la Corte. A tal fine, l'articolo analizza, nell'ordine, le tre serie di modifiche apportate a tali norme e regole, ossia quelle in materia di trasferimento parziale della competenza pregiudiziale; quelle in materia di trasparenza e apertura del procedimento pregiudiziale, e quelle in materia di rinvio e riesame. Il contributo giunge alla conclusione che, letta alla luce delle nuove regole processuali in materia pregiudiziale, la riforma non pregiudica la funzione nomofilattica della Corte, rafforzandone al contempo il ruolo di giudice delle 'questioni costituzionali' dell'ordinamento dell'UE. Lo scritto sottolinea tuttavia la probabile necessità di procedere ad ulteriori modifiche statutarie a tal fine, indicando alcune possibili misure e auspicando che tali ulteriori modifiche siano precedute da una riflessione 'costituente' inter-istituzionale.

EN: The article examines the reform of the rules of the Statute of the Court of Justice of the European Union on preliminary rulings and the new Rules of Procedure adopted by the Court of Justice (ECJ) to implement them, with the aim of assessing the institutional implications of this reform for the ECJ. To this end, the article analyses, in order, the three sets of amendments made to these rules, namely those on partial transfer of jurisdiction to give preliminary rulings; those on the transparency and openness of the preliminary ruling proceedings; and those on referral and review. The article concludes that, read in the light of the new procedural rules on preliminary rulings, the reform does not undermine the 'nomophilactic' function of the ECJ, while at the same time strengthening its role as the judge of 'constitutional questions' in the EU legal order. However, the contribution emphasizes the probable need for further statutory amendments to this end, pointing out some possible measures and stressing that such further amendments should be preceded by an inter-institutional 'constituent' reflection.

L’impatto del trasferimento parziale della competenza pregiudiziale sulle regole di funzionamento del processo dinanzi al Tribunale dell’Unione europea*

di DANIELE P. DOMENICUCCI**

SOMMARIO: 1. Introduzione: la genesi e la portata delle modifiche del regolamento di procedura del Tribunale adottate per effetto dell’entrata in vigore della riforma dello statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea – 2. La nuova configurazione del regolamento di procedura del Tribunale alla luce delle modifiche apportate dal regolamento 2024/2095 – 3. Le modifiche di natura ordinamentale – 3.1. La creazione della sezione intermedia – 3.2. La designazione di sezioni incaricate del trattamento delle cause pregiudiziali – 3.3. La creazione della figura di avvocato generale “permanente” chiamato ad assistere il collegio giudicante nelle cause pregiudiziali – 4. Le modifiche di natura procedurale – 4.1. Le modifiche di natura procedurale scaturenti dalla riforma 4.2. Le modifiche di natura procedurale non correlate alla riforma – 5. La rifusione delle “*Norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale*” – 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione: la genesi e la portata delle modifiche del regolamento di procedura del Tribunale adottate per effetto dell’entrata in vigore della riforma dello statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea.

In un contributo pubblicato qualche mese fa su questa stessa rivista si è osservato come la disciplina del processo dinanzi al giudice dell’Unione europea (in prosieguo anche l’“UE”) – e, in particolare, dinanzi al Tribunale dell’UE – sia caratterizzata dalla natura mutevole delle sue regole¹. All’origine dell’adattamento di tali regole al rapido evolversi

* Questo scritto trae spunto dall’intervento tenuto il 2 dicembre 2024 al Convegno “*Sul recente trasferimento di questioni pregiudiziali al Tribunale dell’Unione europea*”, organizzato dall’Università degli studi di Messina.

** *Referendario al Tribunale dell’Unione europea. Le opinioni espresse nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell’autore e non impegnano in alcuno modo l’Istituzione di appartenenza.*

¹ Il primo regolamento di procedura del Tribunale del 2 maggio 1991 (in GUCE 1991, L 136, p. 1), pur mantenendo la struttura sostanzialmente immutata, è stato modificato, alla

della materia processuale è quasi esclusivamente l'istituzione Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo la «Corte di giustizia»), la quale, conformemente agli artt. 253, sesto c., TFUE, 254, quinto c., TFUE², e 281, secondo c., TFUE³, detiene il potere di iniziativa

data del 1° luglio 2013, cioè prima dell'invio della proposta di nuovo regolamento al Consiglio, che risale al 14 marzo 2014, [ben diciotto volte](#), [per un commento alla versione originaria di tale regolamento, v. J. BIANCARELLI, *Le règlement de procédure du Tribunal de première instance des Communautés européennes : le perfectionnement dans la continuité*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 4/1991, pp. 543-564; F. HUBEAU, *Changements de règles de procédure devant les juridictions communautaires de Luxembourg: commentaire du règlement de procédure du Tribunal de première instance des Communautés européennes et des modifications du règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Cahiers de droit européen*, nn. 5-6/1991, pp. 499-530; B. CAPPONI, *Le nuove regole di procedura del Tribunale comunitario di primo grado e della Corte di giustizia delle Comunità europea*, in *Scritti in onore di Elio Fazzalari*, Milano, 1993, t. 4, pp. 745-786; M. CONDINANZI, *Le règlement de procédure du Tribunal de première instance des Communautés européennes*, in AA. VV., *Évolution récente du droit judiciaire communautaire*, 1994, vol. I, pp. 39 ss.]. Con il regolamento di procedura del Tribunale del 4 marzo 2015 (in GUUE L 105, del 23 aprile 2015, p. 1), adottato sulla scia del nuovo regolamento di procedura della Corte del 2012 (in GUUE L 265, del 25 settembre 2012, p. 1), è stata operata una vera e propria novellazione delle regole che governano la procedura dinanzi al Tribunale (cfr. C. RASIA, *Il nuovo regolamento di procedura del Tribunale dell'Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 2/2016, pp. 613-632; K. ANDOVÁ, É. VON BARDELEBEN, *La refonte du règlement de procédure du Tribunal de l'Union européenne : pour une efficacité juridictionnelle renforcée*, in *Europe*, n. 7/2015, pp. 5-10). Il regolamento di procedura del 2015 è già stato modificato, prima d'ora, sei volte (v., rispettivamente, GUUE L 217, del 13 luglio 2016, p. 71; GUUE L 217, del 13 luglio 2016, p. 72, GUUE L 217, del 13 luglio 2016, p. 73; GUUE L 240, del 31 luglio 2018, p. 67, e GUUE L 240, dell'11 luglio 2018, p. 68, e GUUE L 44, del 14 febbraio 2023, p. 8; cfr. [elenco cronologico di tutte le modifiche](#)); al riguardo, cfr. M. CONDINANZI, *Innovazione e continuità alla Corte di giustizia*, 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, pp. 24-31. Per una visione d'insieme delle regole di procedura dinanzi al Tribunale vigenti, v. M. F. ORZAN, *La procedura dinanzi al Tribunale*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Diritto processuale dell'Unione europea*, Torino, 2025 (in corso di pubblicazione).

² Ai sensi dell'art. 254, quinto c., TFUE, il Tribunale “stabilisce il proprio regolamento di procedura di concerto con la Corte di giustizia”. Tale regolamento, così come ogni sua (anche parziale) modifica, è sottoposto, alla stregua di quanto stabilito dall'art. 253, sesto c., TFUE per il regolamento di procedura della Corte (in prosieguo anche “RP Corte”), “all’approvazione del Consiglio”, senza che al Parlamento sia riconosciuto alcun ruolo.

³ Come noto, lo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo lo «statuto») può essere modificato dal Parlamento e dal Consiglio attraverso la procedura legislativa ordinaria, previa iniziativa legislativa della Corte di giustizia o della Commissione tenute alla reciproca consultazione, ad eccezione del titolo I, relativo allo *status* dei giudici e degli avvocati generali, e dell'art. 64, relativo al regime linguistico,

legislativa sulle regole di procedura, di organizzazione e di funzionamento dei propri organi giurisdizionali⁴.

Tra le ragioni che hanno contribuito e contribuiscono a spiegare la natura mutevole delle regole processuali vi è certamente la pressoché costante evoluzione della ripartizione delle competenze attribuite alla Corte di giustizia tra gli organi giurisdizionali che la compongono, attualmente la Corte e il Tribunale, modellata, in particolare negli ultimi tre lustri, in funzione di un incerto disegno di sviluppo dell'architettura giudiziaria dell'Unione⁵.

Nonostante il Trattato FUE prevedesse, all'art. 256, par. 3, introdotto dal Trattato di Nizza, la competenza del Tribunale a conoscere delle questioni pregiudiziali in materie specifiche⁶, tale disposizione è rimasta

per i quali valgono le forme previste per la modifica dei trattati. Dal punto di vista della *governance* dell'istituzione, il potere di iniziativa legislativa è appannaggio della Corte.

⁴ In proposito, è appena il caso di ricordare che, con il trattato firmato a Nizza il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, si è passati dalla regola dell'unanimità a quella della maggioranza qualificata in seno al Consiglio per stabilire (e modificare) i regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale (v., sul punto, M. CONDINANZI, *Le innovazioni organizzative al sistema giudiziario comunitario*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Il processo comunitario dopo Nizza*, Milano, 2003, pp. 62 e 63). Per un'analisi critica della procedura legislativa prevista per l'adozione dei regolamenti di procedura v. J.-P. KEPPELNE, *Les procédures de révision du cadre réglementaire des juridictions de l'Union*, in *Cahiers de Droit européen*, 2017, pp. 342-369, spec. 369, il quale auspica peraltro una piena implicazione del Parlamento europeo sulla falsariga di quanto previsto per l'adozione degli atti delegati dall'art. 290 TFUE; v. altresì, in senso ancora più critico, F. DEHOUSSE, *Les stratégies législatives de la Cour européenne de justice*, in B. BERTRAND et L. CLÉMENT-WILZ (dir.), *Méthodes et stratégies dans l'Union européenne*, Rennes, 2021, pp. 145-166.

⁵ Negli ultimi 20 anni diverse competenze riguardanti l'esercizio della funzione giurisdizionale sono state oggetto di una diversa ripartizione in seno alla Corte di giustizia. Il mutamento più rilevante, prima del trasferimento parziale della funzione nomofilattica, i cui risvolti sotto il profilo procedurale sono esaminati nel presente contributo, è stato senza dubbio quello riguardante l'istituzione del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea (in prosieguo il "TFP"), che è stato istituito nel 2004 [v. la Decisione del Consiglio, del 2 novembre 2004, che istituisce il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea (2004/752/CE, Euratom), in GUCE L 333, del 9 novembre 2004, p. 7] e ha cessato le sue attività il 1° settembre 2016, in seguito alla decisione di raddoppiare il numero dei giudici del Tribunale e al conseguente trasferimento delle sue competenze a quest'ultimo [al riguardo, v., *inter alia*, F. BOCQUILLON, *Les conséquences de la réforme de l'architecture juridictionnelle de l'Union européenne sur le contentieux de la fonction publique*, in *Journal de droit européen*, 2017, pp. 218-224; K. BRADLEY, *Création et suppression du Tribunal de la fonction publique*, in D. DERO-BUGNY et A. CARTIER BRESSON (dir.), *Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne. Bilan et perspectives*, Bruxelles, 2020, pp. 103 ss].

⁶ Ai sensi dell'art. 256, par. 3, TFUE, «[i]l Tribunale è competente a conoscere delle questioni pregiudiziali, sottoposte ai sensi dell'articolo 267, in materie specifiche

per circa un ventennio lettera morta. È solo il 30 novembre 2022, infatti, che la Corte di giustizia, in forza della facoltà attribuitale dal citato art. 281, secondo c., TFUE, ha sottoposto al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea la “*Domanda di modifica del Protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*”, mirante, da una parte, a trasferire al Tribunale la competenza in materia di rinvio pregiudiziale per alcune materie specifiche⁷ e, dall'altra, a estendere il meccanismo dell'ammissione preventiva delle impugnazioni dinanzi alla Corte⁸ alle pronunce del Tribunale riguardanti le decisioni delle

determinate dallo statuto» [al riguardo, v. M. CONDINANZI, *Commento all'art. 256 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 1978-2007]; per una perspicua ricostruzione della genesi di tale disposizione, v. R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni pregiudiziali al Tribunale: una riforma epocale o un salto nel buio?*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. n. 3/2024, pp. 1-28, spec. pp. 2-4. È appena il caso di ricordare che le modifiche apportate al sistema giurisdizionale dell'Unione dal Trattato di Nizza [in proposito, v., *inter alia*, B. NASCIBENE (a cura di), *Il processo comunitario dopo Nizza*, Milano, 2003], furono fortemente ispirate dai lavori del Gruppo di riflessione, presentati il 19 gennaio 2000 (in *Il diritto dell'Unione europea*, 2000, p. 182 ss.), intitolato “*Il futuro del sistema giurisdizionale dell'Unione europea*” del 10 maggio 1999 (*ivi*, p. 161 ss.).

⁷ V. la “*Domanda presentata dalla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 281, secondo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al fine di modificare il Protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*”, (in prosieguo la «*domanda di modifica dello statuto*»), che riguarda l'individuazione delle materie specifiche nelle quali il Tribunale sarà competente, ai sensi dell'art. 256, par. 3, TFUE, a conoscere delle questioni pregiudiziali sottoposte dagli organi giurisdizionali degli Stati membri ai sensi dell'art. 267 TFUE. Per una prima serie di commenti su tale proposta, v. S. IGLESIAS SANCHEZ, *Preliminary Rulings before the General Court Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?*, in *EU Law Live*, Weekend Edition, n. 125, 17 December 2022, pp. 28; A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, *cit.*; C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in J. ALBERTI, G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, Pisa, 2023, pp. 27-64 e in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 3-4/2022, pp. 501-546; D. PETRIĆ, *The Preliminary Ruling Procedure 2.0*, in *European Papers*, 19 aprile 2023; S. IGLESIAS SÁNCHEZ, *Moving forward towards the Preliminary Ruling's Reform: Hearing before the Legal Affairs Committee of the European Parliament*, in *EU Law Live*, 22 May 2023; P. DERMINE, *What the European Court of Justice is for – Making Sense of the ECJ's Procedural and Organisational Law*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 19, Issue 4, December 2023, pp. 768-785; R. G. CONTI, *La proposta di modifica dello Statuto della Corte di giustizia UE in tema di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE*, in *Giustizia insieme*, 8 luglio 2023; M. BOBEK, *Preliminary ruling before the General Court: what judicial architecture for the European Union?*, in *Common Market Law Review*, n. 6/2023, pp. 1515-1550; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2023, pp. 347-348.

⁸ Come noto, il meccanismo in parola è stato introdotto nel 2019 all'esito di una parziale, nonché esigua, riforma realizzata con l'entrata in vigore del regolamento (UE, Euratom) 2019/629 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 aprile 2019, recante

commissioni di ricorso indipendenti degli organi od organismi dell'Unione non ancora indicati all'art. 58 bis, primo c., dello statuto e al contenzioso di cui all'art. 272 TFUE, relativo all'esecuzione di contratti di diritto pubblico o di diritto privato stipulati dall'Unione o per suo conto contenenti una clausola compromissoria⁹.

L'*iter* legislativo che ne è seguito, contrassegnato peraltro dall'introduzione di alcune significative modifiche al testo originariamente licenziato dalla Corte di giustizia¹⁰, si è concluso con l'adozione, l'11 aprile 2024, del regolamento 2024/2019¹¹ (in prosieguo il «Regolamento di modifica dello statuto»).

modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea [in [GUUE L 111, del 25 aprile 2019, p. 1](#); al riguardo, cfr. J. ALBERTI, *The draft amendments to CJEU's Statute and the future challenges of administrative adjudication in the EU*, in *Federalismi.it*, 6 febbraio 2019; P. IANNUCELLI, *L'ammissione preventiva delle impugnazioni contro le decisioni del Tribunale dell'Unione europea ex art. 58-bis dello Statuto: una prima valutazione e le eventuali applicazioni future*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Milano, 2022, p. 117 ss..].

⁹ Su questo specifico aspetto della riforma, che è passato quasi inosservato, v. il contributo di M. F. ORZAN, *L'estensione del meccanismo preventivo di ammissione delle impugnazioni a cinque anni dalla sua entrata in vigore nella recente riforma dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: bilanci e prospettive*, in questo fascicolo speciale; v. altresì, in senso critico, I. PINGEL, *La réforme du statut de la Cour de justice de l'Union européenne par le règlement (UE, Euratom) 2024/2019: quelles évolutions pour le droit du contentieux?*, in *Journal du droit international (Clunet)*, n. 4/2024, pp. 1-14.

¹⁰ Rispetto al testo iniziale, tutto sommato minimalista, proposto dalla Corte di giustizia, che prevedeva 14 considerando, l'inserimento di un nuovo articolo (50 ter) e la sostituzione di due articoli (50 e 58 bis) dello statuto, quello definitivamente adottato all'esito dell'*iter* legislativo contiene ben 30 considerando, modifica due articoli (23 e 50), ne inserisce tre nuovi (49 bis, 50 ter e 62 quinquies) e ne sostituisce due (54 e 58 bis).

¹¹ Regolamento (UE, Euratom) 2024/2019, dell'11 aprile 2024, del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il protocollo n. 3 sullo statuto (in [GUUE L 2024/2019, del 12 agosto 2024](#)). Il differimento della data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale è dipeso dalla necessità di pubblicare il testo della riforma unitamente alle indispensabili modifiche apportate ai regolamenti di procedura di Corte e Tribunale, che, all'epoca di approvazione del Regolamento di modifica dello statuto erano ancora *in itinere* (v. meglio *infra*). Per una ricostruzione, sintetica ma esaustiva, dell'*iter* di approvazione di tale regolamento, che ben evidenzia le differenti posizioni assunte nel dibattito interistituzionale conclusosi con il raggiungimento di un accordo nell'ambito del quadrilogo del 7 dicembre 2023, v., in particolare, M.F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione delle "legge di Hooke"? Riflessioni a margine dell'entrata in vigore della recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, fasc. speciale, 1° settembre 2024, pp. 20-74, spec. pp. 34-44. Per avere contezza dei documenti più rilevanti che hanno caratterizzato il suddetto *iter*, v. il documento intitolato «Le 'tappe' della modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della

La parte sostanziale della riforma, vale a dire quella riguardante il trasferimento parziale della competenza pregiudiziale al Tribunale¹², la cui approvazione ha animato un vasto dibattito nella dottrina¹³, implicava *in nuce* un considerevole mutamento nell'organizzazione dell'attività giurisdizionale del Tribunale, nonché l'inevitabile adattamento del suo regolamento di procedura (in prosieguo anche «RP Trib.»)¹⁴ e, a cascata,

Corte di giustizia dell'Unione europea”, a cura della redazione della rivista del contenzioso europeo.

¹² Per effetto di tale trasferimento, il Tribunale acquisisce la competenza a pronunciarsi su domande di pronuncia pregiudiziale che riguardano esclusivamente una o più delle seguenti sei materie specifiche: i) il sistema comune dell'IVA ii) i diritti di accisa; iii) il codice doganale; iv) la classificazione tariffaria delle merci; v) la compensazione pecuniaria e l'assistenza dei passeggeri in caso di negato imbarco, di ritardo o cancellazione di servizi di trasporto e vi) il sistema per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra.

¹³ Tra i numerosi contributi apparsi negli ultimi mesi, v., senza pretesa di esaustività, C. AMALFITANO, *Nizza arriva (infine) a Lussemburgo: il futuro della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 3/2024, pp. 1-3; D. SARMIENTO, *Gaps and 'Known Unknowns' in the Transfer of Preliminary References to the General Court*, in *The 2024 Reform of the Statute of the Court of Justice of the EU, October 2024*, in *EU Law Live*; J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *La reforma del Tribunal de Justicia de la Unión europea: la ruptura de un tabú*, in *Revista Española de Derecho Europeo*, april-junio 2024, pp. 21-63; R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni pregiudiziali al Tribunale: una riforma epocale o un salto nel buio?*, *cit.*; C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Il Tribunale oltre il pregiudizio: le pregiudiziali al Tribunale*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, fasc. speciale, 1 settembre 2024; M.F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione delle “legge di Hooke”?* *Riflessioni a margine dell'entrata in vigore della recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, *cit.*; P. BIAVATI, *La recente riforma del sistema giurisdizionale dell'Unione europea: brevi annotazioni sulle sue ricadute processuali*, in *eurojus*, fasc. n. 3/2024; M. CEOLOTTO, *La riforma dello statuto della Corte di giustizia nel quadro dei diritti fondamentali dell'UE*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. spec. n. 3/2024, pp. 1-47; I. PINGEL, *La réforme du statut de la Cour de justice de l'Union européenne par le règlement (UE, Euratom) 2024/2019: quelles évolutions pour le droit du contentieux?*, *cit.*; R. G. CONTI, *C'era una volta il rinvio pregiudiziale. Alla ricerca della fiducia – un po' perduta – fra giudici nazionali ed europei*, in questo numero speciale della rivista.

¹⁴ Al riguardo, va ricordato che, nella Relazione (indirizzata, nel 2017, a Parlamento europeo, Consiglio e Commissione), prevista dall'art. 3, par. 2, del regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (in [GUUE L 341, del 24 dicembre 2015, p. 14](#)), [su eventuali modifiche](#) della ripartizione delle competenze in materia di pronunce pregiudiziali a norma dell'articolo 267 TFUE, la Corte ha già avuto modo di precisare che, in caso di trasferimento parziale della competenza pregiudiziale al Tribunale (ipotesi scartata nella Relazione stessa), sarebbe stato necessario procedere a una modifica delle disposizioni che regolano la procedura dinanzi a quest'ultimo, al fine di prevedere modalità di trattamento delle cause adeguate alla natura e alla specificità delle domande di pronuncia pregiudiziale e al fine di scongiurare, per quanto possibile, i rischi di divergenze giurisprudenziali (per una lettura analitica di tale Relazione v. C. AMALFITANO, *La recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: molti dubbi e alcuni possibili*

delle sue norme pratiche di esecuzione al futuro esercizio di questa nuova competenza. Peraltro, seppure in misura minore, anche la stessa Corte ha dovuto adattare il proprio regolamento di procedura alla luce del predetto trasferimento di competenza¹⁵.

La necessità di intervenire sul RP Trib. poteva chiaramente inferirsi dal testo stesso delle proposte di modifica dell'art. 50 e di inserimento dell'art. 50 ter dello statuto, nonché dal testo dei considerando 9, 10 e 11, che rinviavano tutti, per la loro concreta attuazione, alle modalità pratiche previste nel RP Trib.¹⁶. Tale necessità si è poi materializzata, divenendo impellente, con l'approvazione del Regolamento di modifica dello statuto.

I considerando da 19 a 21 di tale Regolamento fanno infatti esplicitamente riferimento, nell'intento di offrire ai giudici nazionali

emendamenti, in *Federalismi.it*, 2018, n. 3, p. 1 ss., spec. pp. 8-13; v. anche C. AMALFITANO, *Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1/2019, pp. 29-53, spec. p. 49). La Commissione, dal canto suo, nel [suo parere](#) sul progetto di modifica dello statuto del 10 marzo 2023, faceva valere che il Tribunale avrebbe dovuto includere nel suo regolamento di procedura tutte le modalità procedurali che consentono di trattare celermente le domande di pronuncia pregiudiziale, ritenendo inoltre che sarebbe stato opportuno adottare una prassi (peraltro non "codificata" alla Corte) per garantire che, nelle cause con conclusioni dell'avvocato generale, queste ultime siano presentate il più rapidamente possibile, in modo da non ritardare la deliberazione della causa e la decisione finale.

¹⁵ V. Modifiche del Regolamento di procedura della Corte di giustizia [2024/2094] (in [GUUE L. 2024/2094, del 12 agosto 2024](#)). In particolare, vi sono due articoli che influenzano, seppure indirettamente, il procedimento pregiudiziale dinanzi al Tribunale. Il primo è l'art. 93 bis RP Corte, riguardante l'analisi preliminare delle domande di pronuncia pregiudiziale (il cd. "sportello unico"), che è fondamentale per le modalità di ripartizione delle domande di pronuncia pregiudiziale tra i due organi giurisdizionali, e il secondo è l'art. 193 bis RP Corte, relativo all'assenza di una proposta di riesame, che è di altrettanta importanza, in quanto determina il sostanziale passaggio in giudicato delle decisioni del Tribunale in materia pregiudiziale; sulle modifiche al RP Corte, v., in questo numero speciale di *eurojus*, *amplius* C. TOVO, *Le nuove regole processuali in materia pregiudiziale e le loro implicazioni istituzionali per la Corte di giustizia: verso un'ulteriore costituzionalizzazione?*; v. altresì M.F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione delle "legge di Hooke"? Riflessioni a margine dell'entrata in vigore della recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, *cit.*, pp. 45-55; C. AMALFITANO, *Nizza arriva (infine) a Lussemburgo: il futuro della Corte di giustizia dell'Unione europea*, *cit.*, pp. 7-10.

¹⁶ V., in tal senso, il par. I.3 della domanda di modifica dello statuto, *cit.*, intitolato "*Le garanzie procedurali indispensabili a un identico trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale da parte della Corte di giustizia e del Tribunale*"; cfr. D. P. DOMENICUCCI, *Il regolamento di procedura del Tribunale dell'Unione europea: un cantiere in continua evoluzione*, in *eurojus*, fasc. n. 1/2024, pp. 132-149, spec. pp. 146-148.

e agli interessati di cui all'art. 23 dello statuto¹⁷ le stesse garanzie offerte per il procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte, alla necessità che il Tribunale adotti norme di procedura equivalenti a quelle applicate dalla Corte e che proceda alla designazione e all'elezione, al suo interno, dei membri incaricati dell'esercizio delle funzioni di avvocato generale. Con riguardo a tale novità, i suddetti considerando precisano altresì che, nel triennio in cui i giudici designati per esercitare nel contempo le funzioni di avvocato generale, non sia consentito loro di partecipare come giudici nelle cause pregiudiziali e che l'avvocato generale designato per trattare una domanda di pronuncia pregiudiziale appartenga a una sezione diversa da quella investita di tale domanda. Inoltre, essi si riferiscono espressamente alla necessità di attribuire le domande di pronuncia pregiudiziale a sezioni specializzate del Tribunale, nonché alla creazione in seno a quest'ultimo di una sezione intermedia tra quelle di cinque giudici e la grande sezione, alla quale far eventualmente ricorso su semplice domanda di uno Stato membro o di un'istituzione dell'Unione che è parte nel procedimento.

Conformemente a quanto presagito dai suddetti considerando, le nuove norme introdotte nello statuto e quelle sostituite o modificate dispongono che, nel trattare le cause pregiudiziali, il Tribunale sia assistito da uno o più avvocati generali, eletti per un periodo di tre anni e rieleggibili una sola volta (art. 49 bis dello statuto)¹⁸, che le sezioni che si

¹⁷ Come chiarito dalla nuova lett. e) dell'art. 1, par. 2, RP Trib., che corrisponde all'art. 1, par. 2, lett. c), RP Corte, l'espressione «interessati menzionati dall'articolo 23 dello statuto» designa l'insieme delle parti, Stati, istituzioni, organi e organismi autorizzati, in forza di tale articolo, a presentare memorie od osservazioni nell'ambito di un procedimento pregiudiziale; sul ruolo degli interessati ai sensi dell'art. 23 dello statuto, v. P. DE PASQUALE, *Il ruolo delle parti nel rinvio pregiudiziale*, in C. IANNONE, F. FERRARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2024, pp. 211-238; v. altresì A. MAFFEO, *Riforma dell'art. 23 dello statuto: la montagna ha partorito il topolino?*, in *Rivista del contenzioso europeo*, fasc. n. 3/2024, pp. 5.

¹⁸ Come noto, questa disposizione non figurava nella domanda di modifica dello statuto. In effetti, l'inserimento nello statuto di una disposizione riguardante specificatamente le funzioni dell'avvocato generale nell'ambito dei procedimenti pregiudiziali poteva, tutto sommato, apparire ridondante, nella misura in cui siffatta disposizione poteva essere inserita nel RP Trib. accanto agli artt. 31 bis e 31 ter che riguardano, rispettivamente, le modalità di elezione e di designazione degli avvocati generali per il trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale. Di certo, conferendo a questa disposizione il rango di diritto primario, il legislatore si è assicurato, senza correre il rischio di possibili interferenze da parte del Tribunale, che il giudice che esercita la funzione di avvocato generale in una determinata causa appartenga a una sezione diversa da quella alla quale la domanda di pronuncia pregiudiziale è stata assegnata (art. 49 bis, terzo c., dello

occupano di tali domande siano specificamente designate dal Tribunale (art. 50 ter, quarto c., dello statuto), che il Tribunale istituisca una sezione intermedia (art. 50, secondo c., dello statuto), che possa eventualmente essere investita su richiesta di uno Stato membro o di un'istituzione dell'Unione che è parte del procedimento pregiudiziale (art. 50, quarto c., dello statuto).

Altri obblighi, sempre scaturenti dalle norme di diritto primario, che pure presuppongono l'adozione di disposizioni di diritto secondario *ad hoc*, applicabili genericamente al procedimento pregiudiziale, indipendentemente dall'organo giurisdizionale dell'Unione competente, riguardano la notifica della domanda di pronuncia pregiudiziale anche al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea, che possono a loro volta presentare memorie o osservazioni scritte alla Corte di giustizia ove ritengano di avere un interesse particolare nelle questioni oggetto del rinvio (art. 23, primo e secondo c., dello statuto), e la previsione di pubblicare, in assenza di obiezioni, le osservazioni scritte presentate da un interessato ai sensi dell'art. 23 dello statuto sul sito Internet della Corte di giustizia entro un termine ragionevole dopo la chiusura della causa (art. 23, quinto c., dello statuto)¹⁹.

statuto). A favore di una siffatta soluzione, si era peraltro espressa per prima la Commissione nel suo parere sul progetto di modifica dello statuto, *cit.*.

¹⁹ Nemmeno questa disposizione era contenuta nella domanda di modifica dello statuto. In proposito, va ricordato che, in una dichiarazione congiunta di Austria, Cipro, Francia, Grecia, Italia e Malta, presentata ai rappresentanti permanenti degli Stati membri a Bruxelles, l'8 marzo 2024 (v. [doc 7296/24 ADD 1](#)), in sede di discussione del progetto di modifica dello statuto, è stato sottolineato che tale modifica riguardante la trasparenza è stata concordata, senza mandato del Coreper, su richiesta del Parlamento europeo e che non era direttamente connessa alle finalità della proposta della Corte. Tali Stati hanno espressamente chiesto che le comunicazioni scritte non siano automaticamente pubblicate su Internet con accesso aperto e che si tenga conto del procedimento nazionale e delle eventuali indicazioni fornite dal giudice *a quo* in merito alla possibilità di non divulgare determinati dati relativi alla causa. Inoltre, con riferimento al diritto di opposizione, hanno chiesto espressamente che la disposizione che lo prevede sia redatta in modo da garantire il suo "effetto utile", stabilendo che, in caso di opposizione di una parte, siano espunti tutti i testi degli atti delle altre parti contenenti informazioni o riferimenti al contenuto dei testi della parte che si oppone. Al riguardo, va osservato che l'art. 202, par. 3, RP Trib. (analogamente all'art. 96, par. 3, RP Corte), su cui v. meglio *infra*, prevede che le memorie o le osservazioni di un interessato che si oppone non siano pubblicate sul sito della Corte di giustizia, non specificando tuttavia che l'"effetto utile" potrebbe giustificare l'espunzione di talune informazioni nei testi di altre parti interessate.

Il Tribunale ha così avviato una profonda riflessione, dapprima in seno al suo comitato “Regolamento di procedura”²⁰ e successivamente in plenaria, sulle modifiche necessarie per assicurare una corretta messa in opera della nuova competenza in materia pregiudiziale²¹, cogliendo altresì l’occasione per intervenire anche su altre disposizioni del proprio regolamento non strettamente correlate all’entrata in vigore del Regolamento di modifica dello statuto.

Il progetto di modifiche del RP Trib., avallato dalla Corte, è stato inviato al Consiglio, unitamente al progetto di modifiche del regolamento di procedura della Corte²², il 27 febbraio 2024, e approvato, con qualche lieve aggiustamento, il 12 giugno 2024.

Ciò spiega perché il testo della riforma, contenuto nel Regolamento di modifica dello statuto, sia stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell’Unione europea* solo il 12 agosto 2024, unitamente agli atti di modifica dei regolamenti di procedura di Corte²³ e Tribunale²⁴, alle nuove “*Norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale*” (in prosieguo anche “NPE”)²⁵. Le modifiche ai regolamenti di procedura dei due organi giurisdizionali sono state dunque pubblicate unitamente al Regolamento di modifica dello statuto in quanto

²⁰ In seno al Tribunale esiste un comitato “Regolamento di procedura”, composto da un numero ristretto di giudici designati dal Tribunale su proposta del suo presidente, previa consultazione del vicepresidente, che “è incaricato del controllo procedurale delle attività del Tribunale e dell’elaborazione dei progetti di modifica del regolamento di procedura” (cfr. la « [Relazione prevista all’articolo 3, paragrafo 1, del regolamento 2015/2422](#) », p. 11, che la Corte di giustizia ha inviato al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione il 21 dicembre 2020; in proposito v. D. P. DOMENICUCCI, *La relazione prevista dall’art. 3, par. 1, del regolamento 2015/2422 tra indagini retrospettive di bilancio dell’attività del Tribunale e analisi prospettive di rilancio del suo ruolo nel contesto della nuova architettura giudiziaria dell’Unione europea*”, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell’Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall’incremento della composizione alla modifica delle competenze*, cit., pp. 39-78). Tali progetti di modifica sono poi discussi e approvati dal Tribunale riunito in conferenza plenaria, alla quale partecipano, con voto deliberativo, tutti i giudici.

²¹ In dottrina sono comunque stati espressi dubbi circa il fatto che il Tribunale interpreterà le norme del proprio regolamento di procedura, che ricalcano, talvolta pedissequamente, quelle del regolamento di procedura della Corte, in maniera del tutto allineata alla Corte (v. D. SARMIENTO, *Gaps and ‘Known Unknowns’ in the Transfer of Preliminary References to the General Court*, cit., pp. 20-24).

²² Per il “[Progetto di modifiche del regolamento di procedura del Tribunale](#)”; per il “[Progetto di modifiche del regolamento di procedura della Corte](#)”.

²³ Modifiche del Regolamento di Procedura della Corte di giustizia, [2024/2094], cit..

²⁴ Modifiche del Regolamento di Procedura del Tribunale, [2024/2095] (in [GUUE L, 2024/2095, del 12 agosto 2024](#)) (in prosieguo il “regolamento 2024/2095”).

²⁵ In [GUUE L, 2024/2097](#), del 12 agosto 2024.

consustanziali. In assenza di modifiche soprattutto al regolamento di procedura del Tribunale la riforma non sarebbe infatti stata in grado di produrre effetti²⁶.

Per il Tribunale – che ha subito, in poco più di trent’anni di attività, dei cambiamenti radicali e profondi²⁷ – si tratta della quarta sostanziale modifica, che è senza dubbio la più rilevante, delle sette approvate dall’entrata in vigore, nel 2015, del regolamento di procedura novellato.

2. – La nuova configurazione del regolamento di procedura del Tribunale alla luce delle modifiche apportate dal regolamento 2024/2095.

L’entrata in vigore del regolamento 2024/2095, con l’introduzione di numerose importanti modifiche, ha comportato una vera e propria riconfigurazione del regolamento di procedura del Tribunale. Le modifiche in parola riguardano le disposizioni preliminari e finali, nonché, anche se in misura molto diversa, il Titolo primo, dedicato all’ordinamento del Tribunale, il Titolo secondo, relativo al regime linguistico, il Titolo terzo, dedicato ai ricorsi diretti e il Titolo quarto, riguardante le cause relative ai diritti di proprietà intellettuale; sopprimono il Titolo quinto, intitolato “Impugnazioni delle decisioni del [TFP]”, con la conseguente rinumerazione del Titolo sesto, riguardante i procedimenti che fanno seguito a un annullamento con rinvio a seguito di impugnazione, in Titolo quinto, e introducono un intero nuovo Titolo, il sesto, dedicato al rinvio pregiudiziale.

Il regolamento 2024/2095 comporta in totale 48 interventi nel RP Trib., che prevedono modifiche, integrazioni, rinumerazione e soppressione di vari articoli oltre che l’inserimento di nuovi. Si tratta, in particolare, di 47 articoli, tutti inseriti nel Titolo sesto (artt. da 196 a 242), volti a disciplinare lo svolgimento del procedimento pregiudiziale dinanzi al Tribunale, che replicano, in sostanza, nel suddetto regolamento di procedura, gran parte delle disposizioni relative al procedimento

²⁶ V., in tal senso, C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell’architettura giurisdizionale dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, cit., pp. 523-528; M. BOBEK, *Preliminary ruling before the General Court: what judicial architecture for the European Union?*, cit., p. 1528.

²⁷ V., al riguardo, E. COULON, *Les mutations du Tribunal de première instance sous la présidence de Bo Vesterdorf: la continuité dans le changement*, in C. BAUDENBACHER, C. GULMANN, K. LEANERTS, E. COULON, E. BARBIER DE LA SERRE (dir.), *Liber Amicorum en l’honneur de/in honour of Bo Vesterdorf*, Bruxelles, 2007, pp. 13-58.

pregiudiziale contenute nel RP Corte²⁸; di due articoli (artt. 15 bis e 23 bis), che riguardano la composizione e il *quorum* della sezione intermedia; di due articoli (artt. 31 bis e 31 ter) relativi all'elezione e alle modalità di designazione degli avvocati generali per il trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale e di un articolo (art. 110 bis) riguardante la trasmissione delle udienze.

In sostanza, si tratta di due tipologie di interventi, che afferiscono, da una parte, agli aspetti di natura ordinamentale del Tribunale e, dall'altra, agli aspetti di natura prettamente procedurale²⁹. Un'ulteriore distinzione può essere tracciata con riferimento alle modifiche che attengono espressamente al trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale da parte del Tribunale, che riguardano al contempo gli aspetti di natura ordinamentale e di natura procedurale, e le modifiche che invece esorbitano da tale trattamento³⁰, che riguardano i soli aspetti di natura procedurale.

²⁸ Si tratta, in particolare, delle disposizioni contenute nel Titolo terzo, intitolato «Rinvio pregiudiziale», e di quelle contenute nel Titolo secondo, intitolato «Norme di procedura comuni», del RP Corte, applicabili ai rinvii pregiudiziali. Con la novellazione del proprio regolamento di procedura del 2012 (v., al riguardo, M.-A. GAUDISSERT, *La refonte du règlement de procédure de la Cour de justice*, in *Cahiers de droit européen*, n. 3/2012, p. 605-669; P. IANNUCELLI, *La réforme des règles de procédure de la Cour de justice*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 1/2013, pp. 107-132; M. CONDINANZI, *Le nouveau cadre réglementaire de la Cour de justice de l'Union européenne. Un moyen suffisant pour répondre aux défis? Des défis suffisamment importants pour justifier une réponse*, in *Scritti in onore di G. Tesaurò*, t. II, Napoli, 2014, pp. 943 ss.), la Corte ha disciplinato, in maniera molto più dettagliata e organica, il procedimento pregiudiziale. Essa ha così sostituito quattro articoli del suo previgente regolamento di procedura (gli artt. da 103 a 104 ter, di cui al Capo IX del titolo III, intitolato «Delle domande di pronuncia pregiudiziale e degli altri procedimenti in materia di interpretazione»), che configurava il rinvio pregiudiziale alla stregua di un «procedimento speciale» (sullo stesso piano della sospensione, dell'esecuzione o dell'intervento, come pure delle forme straordinarie di ricorso quali l'opposizione di terzo o la revisione), con ben 25 articoli (gli artt. da 93 a 118 RP Corte). Tali articoli riguardano, in sostanza, le tre diverse fasi che contraddistinguono il funzionamento del meccanismo del rinvio pregiudiziale: i) la fase ascendente, vale a dire quella che si svolge dinanzi al giudice nazionale, che precede l'incardinarsi del procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte; ii) la fase pregiudiziale propriamente detta, vale a dire il procedimento che si svolge dinanzi alla Corte e iii) la fase discendente, vale a dire il seguito del procedimento che si svolge dinanzi al giudice *a quo*, una volta che la Corte si sia pronunciata sulla questione pregiudiziale da questi sollevata.

²⁹ Cfr., in tal senso, C. AMALFITANO, *Nizza arriva (infine) a Lussemburgo: il futuro della Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., pp. 10-11, che distingue tra modifiche di tipo «strutturale-organizzativo» e modifiche «procedurali».

³⁰ Si osserva che tali modifiche non riguardano l'altro *volet* della riforma dello statuto, vale a dire quello relativo all'estensione del meccanismo dell'ammissione preventiva delle impugnazioni dinanzi alla Corte.

Come spiegato nella motivazione del citato “*Progetto di modifiche del regolamento di procedura del Tribunale*”³¹, oltre a perseguire lo scopo di offrire alle parti e agli interessati *ex art. 23* dello statuto e ai giudici nazionali che interloquiranno con il Tribunale un sistema di garanzie riguardo al trattamento delle questioni pregiudiziali analogo a quello della Corte, il Tribunale ha colto l’occasione per proporre la modifica di alcune disposizioni non specificamente dedicate ai rinvii pregiudiziali (artt. 32, 37, 38, 56 bis, 68, 86, 92, 113, 130, 139, 162 e 178 RP Trib.). Cosciente, infatti, della difficoltà di poter concepire a breve nuove modifiche del proprio regolamento di procedura, il Tribunale ha proposto alcuni ulteriori ritocchi dello stesso, invero poco significativi, allo scopo, prevalentemente, di permettere alla sua cancelleria di gestire al meglio l’atteso aumento del numero di cause determinato dalla nuova competenza in materia pregiudiziale, semplificandone alcuni compiti e alleviandone il carico di lavoro.

Dal punto di vista della struttura del regolamento di procedura all’esito dell’innesto delle numerose disposizioni necessarie per adattarlo alla nuova competenza in materia pregiudiziale, è interessante osservare come, di fronte alle possibili soluzioni, quale quella, in particolare, di prendere a modello la struttura del regolamento di procedura della Corte³², creando un *corpus* di norme comuni ai ricorsi diretti e ai rinvii pregiudiziali, seguito da due diversi Titoli, uno contenente le norme proprie dei ricorsi diretti e l’altro quelle riguardanti i rinvii pregiudiziali, il Tribunale abbia optato, con l’avallo della Corte, per quella forse meno impattante dal punto di vista dell’intero assetto del suo regolamento di procedura, vale a dire, come si è detto, l’inserimento di un nuovo titolo consacrato al procedimento pregiudiziale.

³¹ Vale la pena ricordare incidentalmente che l’esposizione dei motivi che accompagna un progetto di modifica del regolamento di procedura può essere utilizzata dal giudice dell’Unione per corroborare una particolare interpretazione di una norma [v., di recente, in tal senso, ordinanza dell’8 febbraio 2024, *Fly Persia e Barmodeh/EUIPO – Dubai Aviation (flyPersia)*, T-30/23, EU:T:2024:86, punto 33; per un commento, v. K. POCHÉC-PILIPAVIČIUS, *Le Tribunal clarifie le statut de l’intervenant dans le contentieux en matière de la propriété intellectuelle*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, fasc. n. 1/2024, pp. 94-100].

³² Il regolamento di procedura della Corte ha la particolarità di concentrare nel Titolo secondo le “norme di procedura comuni” e nei Titoli terzo e quarto le regole specifiche relative al rinvio pregiudiziale e ai ricorsi diretti; sulla struttura di tale regolamento, v. F. FILPO, *La procedura dinanzi alla Corte di giustizia*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Diritto processuale dell’Unione europea*, cit.

La scelta in parola, che ha peraltro consentito di utilizzare la casella lasciata libera a seguito della rinumerazione in Titolo quinto del vecchio Titolo sesto, oltre ad avere il pregio della maggiore chiarezza e leggibilità, presenta il vantaggio di mantenere sostanzialmente immutata la struttura del RP Trib. e la numerazione dei suoi articoli, che continuano così a riflettere l'ordine di importanza del contenzioso dinanzi al Tribunale: i Titoli terzo, quarto e quinto riguardano infatti il blocco *lato sensu* dei ricorsi diretti³³, sui quali il Tribunale dispone di una competenza generale, mentre il sesto riguarda le domande di pronuncia pregiudiziale, sulle quali il Tribunale ha acquisito al momento una competenza solo parziale e la cui delimitazione appartiene di fatto ancora alla Corte attraverso il meccanismo dello “sportello unico”.

3. – Le modifiche di natura ordinamentale.

Le modifiche di natura ordinamentale, tutte inerenti, come accennato, al Titolo primo, riguardano, nell'ordine, la composizione della sezione intermedia nonché le circostanze e le condizioni in cui i giudici del Tribunale ne fanno parte (artt. 11, 14, 15 bis, 17, 20, 23 bis e 28 RP Trib.), la creazione di sezioni specializzate cui devolvere la trattazione delle cause pregiudiziali (artt. da 25 a 28 RP Trib.) e le modalità di designazione degli avvocati generali chiamati ad assistere il collegio giudicante competente in ciascuna causa pregiudiziale (artt. 3 e da 30 a 31 ter RP Trib.).

3.1 La creazione della sezione intermedia.

Come già precisato, una prima importante modifica, riguardante profili di natura organizzativa, apportata al RP Trib., conformemente all'art. 50, secondo c., dello statuto, concerne la creazione della sezione intermedia, che era stata invero proposta dal Tribunale e non condivisa dalla Corte già nel 2007³⁴.

³³ Il trasferimento parziale della competenza pregiudiziale al Tribunale ha peraltro richiesto che fosse chiarita l'espressione «ricorsi diretti», vale a dire l'insieme dei ricorsi disciplinati dai Titoli terzo e quarto nonché dal nuovo Titolo quinto, per consentirne l'uso in taluni articoli del Titolo primo, comune all'insieme delle cause proposte dinanzi al Tribunale (artt. 28, 30 e 31 RP Trib.), in contrapposizione ai «rinvii pregiudiziali» o alle «domande di pronuncia pregiudiziale» (nuovo Titolo sesto), conformemente alle espressioni utilizzate nel nuovo art. 50 ter dello statuto o nel RP Corte.

³⁴ V., in tal senso, E. COULON, *Summer 2024 reforms: A radical overhaul of the Statute of the Court of Justice of the EU and the rules of procedure of the Court of Justice and the General Court*, in *Concurrences*, n° 4-2024, pp. 1-17, spec. p. 3, il quale fa peraltro

Tale sezione è composta di nove giudici (art. 15 bis, par. 1, RP Trib.) ed è presieduta dal vicepresidente (art. 11, par. 4, RP Trib.), anche in virtù del fatto che a quest'ultimo è riconosciuto il compito di assicurare la coerenza della giurisprudenza³⁵. Il numero di nove giudici risponde alla duplice esigenza di creare una sezione che sia sufficientemente rappresentativa con riferimento al numero di giudici (54) e di sezioni (10) di cui è costituito il Tribunale³⁶, senza tuttavia avvicinarsi troppo al numero dei giudici (15) che compongono la grande sezione, e di evitare che nelle cause pregiudiziali attribuite a tale sezione entrino a farne parte giudici non appartenenti alle sezioni specializzate in materia pregiudiziale (v. *infra*). Le modalità di designazione dei giudici che comporranno tale sezione sono decise dal Tribunale e ne è prevista la pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (art. 15 bis, par. 2, RP Trib.). La sua composizione può variare in funzione del tipo di causa che le viene rinviata, al fine di preservarne il trattamento da parte di giudici appartenenti a sezioni specializzate se la causa ricade nell'ambito della specializzazione.

Il *quorum* deliberativo della sezione intermedia, previsto dal nuovo art. 23 bis RP Trib., è di sette giudici. Analogamente a quanto previsto dall'art. 23 RP Trib. per la grande sezione e dall'art. 24 RP Trib. per le sezioni che si riuniscono con tre o cinque giudici, il predetto art. 23 bis disciplina poi le ipotesi di designazione di un altro giudice in caso di mancato raggiungimento del *quorum* della sezione intermedia prima o dopo lo svolgimento di un'udienza, e i casi di ripetizione, facoltativa o obbligatoria, di quest'ultima.

L'art. 28, par. 1, RP Trib. annovera ora anche la sezione intermedia tra quelle alle quali può essere rimessa una causa nel caso in cui le

osservare che, nel 2007, la grande sezione era composta da 13 giudici su 27, vale a dire il 48,1 % dei giudici, mentre, nel 2024, con una grande sezione composta da 15 giudici e un Tribunale di 54 giudici, il rapporto è del 27,7 %.

³⁵ V. la motivazione relativa all'art. 11 nel "*Progetto di modifiche del regolamento di procedura del Tribunale*", cit., p. 5; al riguardo, sul compito affidato al vicepresidente di condurre un polo di analisi giuridica trasversale ai fini del coordinamento, della coerenza, del supporto alle decisioni, del monitoraggio giuridico, del raffronto delle problematiche e della condivisione delle conoscenze, cfr. la *Relazione prevista all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento 2015/2422*, cit., p. 13.

³⁶ In favore della creazione di una sezione composta da un pari numero di giudici, quale sede appropriata per definire cause che sollevino questioni di diritto nuove e complesse o per modificare una giurisprudenza esistente, in particolare nei settori coperti dalle sezioni specializzate, la Corte si era già espressa nella *Relazione prevista all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento 2015/2422*, cit., pp. 50-51.

difficoltà in diritto, la sua importanza o circostanze particolari lo giustifichino. Infine, conformemente a quanto previsto dall'art. 50, quarto c., dello statuto, l'art. 28, par. 8, RP Trib. prevede che la sezione intermedia possa essere chiamata a pronunciarsi su una causa pregiudiziale su richiesta di uno Stato membro o di un'istituzione dell'Unione parti nel procedimento pregiudiziale, tenendo a mente che gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione sono considerati parti anche qualora non abbiano presentato osservazioni nel corso di tale procedimento³⁷.

La creazione della sezione intermedia ha comportato inoltre, come accennato, una serie di adattamenti degli articoli del RP Trib. Si tratta dell'art. 14, relativo al collegio giudicante competente a trattare le cause di cui il Tribunale è investito; dell'art. 17, relativo all'impedimento di un membro del collegio giudicante verificatosi prima che la causa vada in decisione e alla sua sostituzione e dell'art. 20 relativo all'impedimento del presidente di sezione.

Come noto, per diversi anni, il Tribunale, per poter far fronte ad un carico di lavoro in costante aumento, ha deciso la maggior parte delle cause facendo ricorso ai collegi giudicanti ordinari composti da tre giudici. Solo negli ultimi anni, a seguito del raddoppio dei suoi membri, il ricorso al collegio giudicante composto da cinque giudici è divenuto più frequente e, dal 2022³⁸, sembra essersi definitivamente infranto anche il tabù del ricorso alla grande sezione³⁹.

³⁷ Secondo M.F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione delle "legge di Hooke"? Riflessioni a margine dell'entrata in vigore della recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., p. 61, siffatta prerogativa si spiega in ragione, da un lato, del carattere speculare del procedimento garantito dinanzi al Tribunale nell'ambito del trattamento delle domande pregiudiziali, in virtù del quale il collegio giudicante ordinario è di cinque membri, e, dall'altro, della volontà di garantire, anche in tale ambito, agli Stati membri e alle istituzioni il diritto riconosciuto loro con riguardo ai ricorsi diretti di richiedere che una causa sia trattata da un collegio composto da almeno cinque membri in luogo di quello ordinario costituito da tre giudici.

³⁸ Dal 2007 al 2022, la grande sezione del Tribunale è stata investita di sole 5 cause (di cui 2 connesse). Si tratta delle controversie che hanno dato origine alle sentenze, quasi coeve, del 12 settembre 2007, causa T-36/04, *API c. Commissione*, EU:T:2007:258, e del 17 settembre 2007, causa T-201/04, *Microsoft c. Commissione*, EU:T:2007:289, nonché alle ordinanze gemelle del 7 settembre 2010, causa T-532/08, *Norilsk Nickel Harjavalta e Umicore c. Commissione*, EU:T:2010:353, e causa T-539/08, *Etimine e Etiproducs c. Commissione*, EU:T:2010:354, e all'ordinanza (di non luogo a statuire) del 14 febbraio 2019, causa T-726/16, *VFP c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2019:103. Nel 2022, a seguito dell'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa e all'adozione di una serie di misure restrittive adottate dal Consiglio in reazione a tale avvenimento, su proposta del suo presidente, ex art. 28, par. 2, RP

È dunque molto probabile che il Tribunale scelga di utilizzare con minore parsimonia la sezione intermedia, di dimensioni più snelle, in varie situazioni, non necessariamente riguardanti le cause pregiudiziali, sebbene la sua istituzione sia stata esplicitamente prevista dal Regolamento di modifica dello statuto in vista del trasferimento della nuova competenza pregiudiziale al Tribunale.

3.2 La designazione di sezioni incaricate del trattamento delle cause pregiudiziali.

Come noto, dal 2019 esiste una specializzazione interna al Tribunale⁴⁰ per le cause riguardanti i settori della funzione pubblica europea e della proprietà intellettuale, al momento attribuite, rispettivamente, a quattro e a sei sezioni⁴¹. A queste due specializzazioni

Trib., accolta dalla conferenza plenaria, la grande sezione del Tribunale ha statuito sul ricorso introdotto da un'emittente televisiva francese, interamente finanziata dalla Federazione russa, contro la decisione di vietarle temporaneamente l'attività di radiodiffusione (v. sentenza del 27 luglio 2022, causa T-125/22, *RT France c. Consiglio*, EU:T:2022:483, punti 31 e 32).

³⁹ Dal 2022, sono state rimesse alla grande sezione ben sette cause, di cui una (T-36/22, *Stevi e The New York Times c. Commissione*) tuttora pendente. Le altre sei cause hanno dato luogo alle sentenze del 13 settembre 2023, *Venezuela c. Consiglio* (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529); dell'11 settembre 2024, *Fridman e a. c. Consiglio* (T-635/22, EU:T:2024:620) e *Timchenko c. Consiglio* (T-644/22, EU:T:2024:621); del 2 ottobre 2024, *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles e a. c. Consiglio* (T-797/22, EU:T:2024:670) e *ACE c. Consiglio* (T-828/22, non pubblicata, EU:T:2024:672), nonché all'ordinanza del 4 giugno 2024, *Medel e a. c. Consiglio*, (da T-530/22 a T-533/22, EU:T:2024:363).

⁴⁰ Sul tema della specializzazione del Tribunale, v., in particolare, U. ÖBERG, M. ALI, 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, pp. 211 ss.; F. CLAUSEN, *Quelle place pour la spécialisation au sein des juridictions de l'UE*, in D. DERO-BUGNY et A. CARTIER BRESSON (dir.), *Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne. Bilan et perspectives Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne. Bilan et perspectives*, Bruxelles, 2020, pp. 131 ss.; 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*, op. cit., pp. 373 ss.; M.F. ORZAN, *La specializzazione del Tribunale dell'Unione europea tra realtà e prospettive: ieri, oggi, domani(?)*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, cit., pp. 89 ss.

⁴¹ Per la prima decisione relativa alla costituzione delle sezioni e assegnazione dei giudici alle sezioni che ha comportato la suddivisione in dieci sezioni parzialmente specializzate ([in GUUE C 372, del 4 novembre 2019, p. 2](#)) cfr. J. SIRINELLI, B. BERTRAND, *Droit du contentieux de l'Union européenne*, Paris, 2022, p. 44. In virtù di

se ne affianca ora una terza. Una seconda importante modifica, sempre inerente a profili di natura organizzativa, apportata al RP Trib., conformemente a quanto preconizzato dall'art. 50 ter, quarto c., dello statuto, riguarda infatti la designazione da parte del Tribunale di una o più sezioni incaricate di trattare le domande di pronuncia pregiudiziale (art. 25, par. 1). Le decisioni sulla composizione delle sezioni e l'assegnazione dei giudici alle sezioni devono essere pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, conformemente all'art. 13, par. 3, RP Trib.⁴².

Ai sensi dell'art. 26, par. 1, RP Trib., a testimonianza dell'importanza che riveste per il Tribunale la nuova competenza in materia pregiudiziale, sebbene dovrebbe essere esercitata su questioni di una rilevanza teoricamente limitata, le sezioni con cinque giudici costituiscono i collegi giudicanti ordinari investiti delle cause pregiudiziali. Ovviamente, l'assegnazione a una sezione con cinque giudici non pregiudica la possibilità di rinviare successivamente la causa a una sezione che si riunisce con un numero di giudici superiore o inferiore. In particolare, la rimessione della causa a una sezione che si riunisce con tre giudici, prevista dall'art. 28, par. 6, RP Trib., può essere decisa dalla sezione investita della causa senza previa audizione delle parti interessate nei casi in cui le questioni di diritto sollevate dal rinvio pregiudiziale non sollevino difficoltà, contrariamente a quanto previsto, in ipotesi analoghe, dall'art. 28, paragrafo 5, RP Trib., per la rimessione di un ricorso diretto a una sezione con un numero inferiore di giudici, che viene decisa dalla conferenza plenaria, dopo aver sentito le parti principali. La semplificazione delle modalità del passaggio delle cause pregiudiziali dal collegio ordinario di cinque giudici a una sezione con tre giudici, oltre ad essere in linea con quanto previsto dall'art. 60 RP Corte, è motivata dal fatto che le cause pregiudiziali sono attribuite d'ufficio alle sezioni con cinque giudici senza che ne siano valutate le problematiche, il che giustifica, in caso di insussistenza di difficoltà, che la decisione di rimessione ad un collegio giudicante più piccolo possa essere presa, senza

tale decisione, che è stata poi confermata a più riprese, la quarta, quinta, nona e decima sezione si occupano delle cause vertenti su questioni relative al rapporto di impiego tra l'Unione europea e il suo personale, mentre la prima, seconda, terza, sesta, settima e ottava sezione si occupano delle cause in materia di diritti di proprietà intellettuale.

⁴² Da ultimo, per i criteri di attribuzione delle cause alle sezioni per il periodo compreso tra il 9 ottobre 2024 e il 31 agosto 2025 v. la decisione del Tribunale del 10 ottobre 2024 ([in GUUE C, 2024/6456, del 28 ottobre 2024](#)).

sottostare all'osservanza di particolari formalità, dalla sezione originariamente investita della causa.

Al riguardo, va altresì precisato che è giuridicamente possibile rinviare una causa pregiudiziale dinanzi alla grande sezione del Tribunale, alle condizioni di cui all'art. 28, par. 1, RP Trib. Tale possibilità si può inferire dalla formulazione dell'art. 219, par. 1, Trib., che menziona espressamente la grande sezione tra i collegi giudicanti le cui udienze possono essere oggetto di trasmissione sul sito Internet della Corte di giustizia⁴³. Ciò nondimeno, la logica del sistema e la stessa motivazione della domanda di modifica dello statuto⁴⁴ sembrano suggerire il contrario, dal momento che, da una parte, le cause che richiedono una decisione di principio, di regola di competenza della grande sezione, dovrebbero essere rinviate alla Corte in forza dell'art. 256, par. 3, secondo c., TFUE e, dall'altra, considerato il numero di giudici (15) di cui consta la grande sezione, giudici non appartenenti alle sezioni specializzate sarebbero chiamati a statuire in materia pregiudiziale, inficiando così l'idea stessa di specializzazione imposta dall'art. 50 ter, quarto c., dello statuto.

Al fine, inoltre, di non vanificare parzialmente la specializzazione in occasione del rinnovo triennale delle sezioni e di lasciare le cause pregiudiziali alle sezioni specializzate, l'art. 27, par. 6, RP Trib. prevede che, qualora al momento della decisione del Tribunale relativa all'assegnazione dei giudici alle sezioni, la fase orale del procedimento non sia stata ancora avviata o non sia stata adottata la decisione di statuire senza di essa e il giudice relatore sia assegnato a una nuova sezione non specializzata, occorrerà designare un nuovo giudice relatore in seno a una sezione specializzata. Peraltro, nella prospettiva di contemperare l'esigenza di cui all'art. 49 bis, secondo c., dello statuto, secondo la quale i membri che esercitano le funzioni di avvocato generale non fanno parte del collegio giudicante nelle cause pregiudiziali, con il principio di continuità e di buona amministrazione della giustizia, l'art. 27, par. 7, RP Trib. stabilisce che, nell'ipotesi di elezione di un giudice relatore come avvocato generale, la sua sostituzione da parte di un altro giudice relatore in seno a una sezione specializzata in materia pregiudiziale avvenga solo laddove la fase orale del procedimento non sia stata ancora avviata o la

⁴³ V., in tal senso, E. COULON, *Summer 2024 reforms: A radical overhaul of the Statute of the Court of Justice of the EU and the rules of procedure of the Court of Justice and the General Court*, cit., p. 7.

⁴⁴ V. la domanda di modifica dello statuto, cit., p. 7.

decisione di statuire senza fase orale non sia stata adottata al momento dell'elezione.

Al riguardo, giova infine precisare che, considerato che la nuova competenza in materia pregiudiziale è divenuta operativa un anno prima del suo rinnovo parziale, il Tribunale ha deciso di adottare una soluzione transitoria, valida per il periodo compreso tra il 10 ottobre 2024 e il 31 agosto 2025, per trattare le cause pregiudiziali che gli verranno attribuite sino a questa data. Tale soluzione consiste nella creazione di un'unica sezione *ad hoc*, che si sovrappone alle dieci sezioni in cui è operativamente suddiviso il Tribunale, sulla falsariga della sezione (composta dai vari presidenti di sezione) che si occupava delle impugnazioni riguardanti le decisioni del TFP⁴⁵.

Al momento non è dato sapere quante sezioni specializzate in materia pregiudiziale verranno designate dal Tribunale a settembre 2025, in occasione del suo rinnovo parziale. È verosimile, considerate le previsioni circa il flusso di cause pregiudiziali che potranno essergli in concreto attribuite, che le sezioni designate saranno due. Non è tuttavia chiaro se queste sezioni si occuperanno esclusivamente del contenzioso in materia pregiudiziale o se lo cumuleranno con il contenzioso in materia di ricorsi diretti o, in alternativa, con quello già oggetto di specializzazione in materia di funzione pubblica e di proprietà intellettuale, il che imporrebbe una sorta di doppia specializzazione, o con entrambi.

Quel che è certo è che la specializzazione (coatta) delle sezioni, che si è fondata sinora su calcoli probabilistici sul flusso di nuove cause (abbastanza prevedibile e, tutto sommato, costante in materia di proprietà intellettuale, ma molto meno in materia di funzione pubblica), per quanto accolta prevalentemente con favore, genera un inevitabile elemento di rigidità nella ripartizione del carico di lavoro tra le diverse sezioni e, di conseguenza, tra i diversi giudici⁴⁶, che, qualora si dovesse registrare una

⁴⁵ In tale senso, v. M. F. ORZAN, *Pronti, partenza, via! Il Tribunale adotta le decisioni necessarie a garantire il funzionamento della recente riforma dello statuto della Corte di giustizia UE*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, fasc. n. 3/2024.

⁴⁶ Se, come è stato correttamente osservato (v. M.F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione delle "legge di Hooke"? Riflessioni a margine dell'entrata in vigore della recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., pp. 57-59), la specializzazione in materia pregiudiziale era necessaria per assicurare le istituzioni e gli Stati membri circa l'esistenza di un trattamento dei rinvii pregiudiziale analogo, nella misura del possibile, a quello garantito dalla Corte, una spinta eccessiva verso la specializzazione, come peraltro auspicato a più riprese dalla Commissione (sul punto v. anche la *Relazione prevista all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento 2015/2422*, pp. 45-47), non solo sarebbe contrario all'essenza stessa di un organo giurisdizionale

flessione significativa del numero di nuove cause introdotte in una delle materie oggetto di specializzazione (com'è, ad esempio, il caso del contenzioso della funzione pubblica in questi ultimi anni), difficilmente potrà essere corretto, con il rischio di impedire un'efficace allocazione delle cause e di nuocere al successo della riforma.

È evidente che, se una tendenza di questo tipo dovesse verificarsi e stabilizzarsi nei prossimi anni, il Tribunale sarà probabilmente costretto a rivedere il sistema di attribuzione delle cause che non ricadono nelle materie oggetto di specializzazione, che, al momento, risponde al criterio rigido, ma oggettivo, della rotazione, seppure temperato da possibilità di deroga nei casi di cause connesse⁴⁷ o al fine di garantire una ripartizione equilibrata del carico di lavoro.

3.3 La creazione della figura di avvocato generale “permanente” chiamato ad assistere il collegio giudicante nelle cause pregiudiziali.

Una terza importante modifica, sempre inerente a profili di natura organizzativa, apportata al RP Trib., conformemente all'art. 49 bis dello statuto, riguarda l'assistenza di un avvocato generale quale garanzia procedurale nel trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale⁴⁸.

È opportuno ricordare che, nella proposta di modifica della Corte, era previsto il semplice inserimento nell'art. 50 ter, par. 3, di una disposizione riguardante la designazione di un avvocato generale nelle cause pregiudiziali attribuite al Tribunale “secondo le modalità previste nel regolamento di procedura”. Tuttavia, il legislatore non ha voluto lasciare alcun margine di discrezionalità al Tribunale e ha optato per l'introduzione di una disposizione, l'art. 49 bis dello statuto per

divenuto da tempo generalista, ma ne altererebbe altresì il funzionamento. La soluzione più idonea sembra dunque quella di cumulare la specializzazione in materia pregiudiziale con il trattamento dei ricorsi diretti, analogamente a quanto avviene attualmente per le sezioni specializzate in materia di funzione pubblica e di proprietà intellettuale; per una visione critica riguardo alla progressiva imposizione della specializzazione al Tribunale, v. F. DEHOUSSE, *Les stratégies législatives de la Cour européenne de justice*, cit., p. 157.

⁴⁷ Secondo M.F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione delle “legge di Hooke”? Riflessioni a margine dell'entrata in vigore della recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., pp. 58-59, attraverso il criterio di attribuzione della connessione tra le cause, il Tribunale farebbe ricorso a una specializzazione *de facto*, che rischia però di condurre ad una sorta di personalizzazione del contenzioso poiché spesso, stando a quanto accaduto in passato, le cause connesse tendono a concentrarsi nel portafoglio del medesimo giudice relatore.

⁴⁸ In proposito, v. J. WILDEMEERSCH, *The (new) role of the Advocate General at the General Court*, in *EU Law Live*, 16/07/2024, pp. 21-23.

l'appunto, molto più dettagliata, che rinvia al regolamento di procedura del Tribunale per la definizione delle sole modalità di attuazione relative all'elezione e alla designazione degli avvocati generali per il trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale.

Come già ricordato, l'art. 49 bis stabilisce infatti che il Tribunale sia assistito da uno o più avvocati generali⁴⁹, eletti tra i suoi giudici per un periodo di tre anni rinnovabile una sola volta⁵⁰, con il duplice vincolo di non poter far parte del collegio giudicante nelle cause pregiudiziali e che allo svolgimento di queste funzioni possano essere chiamati solo giudici appartenenti a una sezione diversa da quella alla quale è attribuita la causa in questione.

Le modifiche apportate al RP Trib. sono dunque volte a introdurre dei distinguo riguardo alla designazione di un avvocato generale per il trattamento dei ricorsi diretti, in cui il Tribunale può essere assistito da un avvocato generale se lo esigono le difficoltà in diritto o la complessità in fatto della causa, e delle domande di pronuncia pregiudiziale, in cui il Tribunale è sempre assistito da un avvocato generale (art. 30 RP Trib.). Esse mirano inoltre a definire, e talvolta a ribadire⁵¹, le diverse modalità di designazione degli avvocati generali (artt. 31 e 31 ter) nonché quelle di elezione e di eventuale sostituzione dei giudici chiamati a svolgere le funzioni di avvocato generale per il trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale (art. 31 bis RP Trib.), con la puntualizzazione che, per ovvie ragioni, tali funzioni non possono essere esercitate dal presidente, dal vicepresidente e dai presidenti di sezione (art. 3, par. 3, RP Trib.).

Gli avvocati generali dovranno essere sentiti nei casi previsti dal regolamento di procedura (artt. 31, par. 3, RP Trib., per i ricorsi diretti, e 31 ter, par. 2, RP Trib., per le domande di pronuncia pregiudiziale), anche se non necessariamente presenteranno conclusioni, dal momento che

⁴⁹ Come noto, contrariamente alla Corte, il Tribunale non dispone di avvocati generali permanenti, benché la formula utilizzata dall'art. 254, primo c., TFUE, secondo cui lo statuto "può prevedere che il Tribunale sia assistito da avvocati generali", non sembri precluderlo.

⁵⁰ Solo in caso di rielezione, quindi, la durata del mandato del giudice del Tribunale chiamato a svolgere le funzioni di avvocato generale sarà analoga a quella minima di un avvocato generale alla Corte.

⁵¹ È il caso dell'art. 31 ter, par. 1, RP Trib., in cui si ribadisce che, conformemente all'art. 49 bis, terzo c., dello statuto, l'avvocato generale scelto per trattare una domanda di pronuncia pregiudiziale deve appartenere a una sezione diversa da quella alla quale la causa è stata attribuita.

anche ad essi si applica l'art. 20, quinto c. dello statuto⁵², in virtù del quale la causa può essere giudicata senza conclusioni quando «non sollevi nuove questioni di diritto», il che dovrebbe essere relativamente ricorrente per il momento, viste le premesse che sono all'origine della scelta delle materie specifiche oggetto del trasferimento⁵³.

La decisione relativa alla designazione di un avvocato generale nei ricorsi diretti spetta alla conferenza plenaria, su proposta della sezione che si occupa della causa (art. 31, par. 1, RP Trib.), mentre, per le domande di pronuncia pregiudiziale, in assenza di un primo avvocato generale, spetta al presidente del Tribunale.

In proposito, va altresì rilevato che la formulazione al plurale degli articoli 31 bis e 31 ter RP Trib. lascia ipotizzare che i giudici chiamati a svolgere le funzioni di avvocato generale “permanente” per le cause pregiudiziali saranno almeno due, il che trova peraltro conferma nella recente elezione, in via transitoria, conformemente all'art. 246, par. 7, RP Trib., dei primi due giudici che eserciteranno tali funzioni, il cui mandato scadrà in occasione del rinnovo parziale previsto all'art. 254, secondo comma, TFUE⁵⁴.

Inoltre, se è espressamente previsto, come detto, che i membri del Tribunale chiamati a svolgere tali funzioni per il trattamento delle cause pregiudiziali per un triennio non facciano parte del collegio giudicante nelle cause pregiudiziali (art. 49 bis, secondo c., dello statuto), nulla osta a che essi esercitino le funzioni di giudici relatori e di giudici *a latere* nei ricorsi diretti. Certo, è verosimile che il loro portafoglio di cause in qualità di giudici a pieno titolo sia ridotto rispetto a quello degli altri membri della sezione di appartenenza, tenuto conto del loro potenziale carico di lavoro in qualità di avvocati generali, ma, al momento, non ci sono chiare indicazioni in questo senso.

⁵² Tale articolo è reso applicabile al Tribunale in forza dell'articolo 53, primo c., dello statuto.

⁵³ In tal senso, v. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Il Tribunale oltre il pregiudizio: le pregiudiziali al Tribunale*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, cit., p. 6

⁵⁴ Il 9 ottobre la conferenza plenaria del Tribunale ha eletto, per il periodo compreso tra l'ottobre 2024 e l'agosto 2025, quali giudici chiamati ad esercitare le funzioni di avvocato generale per il trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale lo spagnolo José Martín y Pérez de Nanclares e la slovena Maja Brkan, entrambi provenienti dal mondo accademico, e quale giudice chiamato a sostituirli in caso di impedimento il rumeno Ion Gâlea, anch'egli con pregresse esperienze nel mondo accademico (v. [Corte di giustizia dell'Unione europea, comunicato stampa n. 179/24 del 10 ottobre 2024](#)).

Non esistono dati ufficiali recenti riguardanti il numero di conclusioni presentate dagli avvocati generali nelle cause pregiudiziali relative alle materie specifiche oggetto del trasferimento al Tribunale. Risulta però dalla proposta di modifica dello statuto che gli avvocati generali hanno presentato le loro conclusioni in tali materie in 163 cause pregiudiziali delle 631 definite dalla Corte di giustizia tra il 1° gennaio 2017 e il 30 settembre 2022, il che vuol dire più di 32 cause l'anno.

Vero è che, in teoria, non tutte le cause relative alle materie specifiche verranno smistate al Tribunale e che tra queste non dovrebbero essercene molte che, come detto, sollevano questioni di diritto meritevoli di conclusioni da parte di un avvocato generale⁵⁵. È tuttavia altrettanto vero che, anche se la media si attestasse intorno a una ventina di conclusioni l'anno, sommate all'esame necessario delle rimanenti cause pregiudiziali per le quali non si ritiene necessaria la presentazione di conclusioni, il carico di lavoro per i membri del Tribunale chiamati a esercitare sia le funzioni di avvocato generale che quelle di giudice potrebbe risultare eccessivo. Peraltro, allo stato, alla stregua di tutti gli altri membri del Tribunale, con l'eccezione dei presidenti di sezione, i membri in parola dispongono solo di due referendari, condividendone un terzo con un altro giudice, mentre gli avvocati generali dispongono alla Corte di ben quattro referendari.

Sarà dunque interessante vedere in futuro se, alla luce della nuova esperienza che maturerà nell'ambito delle cause pregiudiziali, il Tribunale riterrà opportuno ricorrere all'assistenza dell'avvocato generale anche per trattare i ricorsi diretti e, in siffatta ipotesi, se, nonostante il potere discrezionale riconosciuto dall'art. 31, par. 2, RP Trib. al presidente dell'organo giurisdizionale nella designazione dell'avvocato generale, la scelta ricadrà su uno dei membri eletti per svolgere le funzioni di avvocato generale nelle cause pregiudiziali.

Sarà altresì interessante vedere come i giudici del Tribunale chiamati a svolgere tali funzioni interpreteranno il loro nuovo ruolo e, soprattutto, l'impatto che il loro coinvolgimento in queste nuove funzioni avrà sul carico di lavoro del Tribunale. Non si può peraltro escludere che se, nei prossimi anni, il numero delle materie specifiche oggetto del trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale dovesse aumentare, non si possa pensare ad una soluzione che non è stata tuttavia

⁵⁵ V., in tal senso, C. AMALFITANO, *Nizza arriva (infine) a Lussemburgo: il futuro della Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., pp. 7-8.

prospettata nel corso dell'*iter* legislativo che ha condotto all'approvazione della riforma e cioè la creazione di un corpo *ad hoc* di avvocati generali permanenti anche al Tribunale⁵⁶.

4. – Le modifiche di natura procedurale.

Come accennato in precedenza, la discussione che ha preceduto l'adozione del Regolamento di modifica dello statuto ha indotto il Tribunale a proporre di adeguare il proprio regolamento di procedura alla nuova competenza in materia pregiudiziale non solo sotto il profilo ordinamentale, ma anche e soprattutto sotto il profilo procedurale. Se le principali modifiche di natura procedurale, che saranno esaminate per prime, sono strettamente connesse alla riforma dello statuto, ve ne sono altre, che saranno esaminate per seconde, che invece non vi sono affatto correlate.

4.1 – Le modifiche di natura procedurale scaturenti dalla riforma.

La scelta di non trasformare la struttura del regolamento di procedura del Tribunale sulla falsariga di quello della Corte, in cui le “norme di procedura comuni” sono raccolte in un unico Titolo, ha comportato, come si è detto in precedenza, l'aggiunta di un nuovo Titolo nel quale confluiscono tutte le norme specifiche applicabili ai rinvii pregiudiziali, facendolo così apparire in parte ridondante, nonché la modifica di due articoli del Titolo secondo relativi alla determinazione e all'uso della lingua processuale (art. 45, par. 4, e 46, parr. da 4 a 6, RP Trib.)⁵⁷ al fine di tenere conto della particolarità dei procedimenti pregiudiziali.

⁵⁶ La possibilità di costituire un corpo *ad hoc* di avvocati generali anche al Tribunale è già stata peraltro evocata, in passato, con riferimento all'accrescimento dell'area di cognizione del Tribunale potenzialmente inclusiva anche delle cause pregiudiziali, da M. CONDINANZI, *Commento all'art. 256 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea, op. cit.*, p. 1964.

⁵⁷ Si tratta di modifiche ispirate, rispettivamente, agli artt. 37, par. 3, e 38, parr. da 4 a 6 RP Corte. Analogamente a quanto previsto per i procedimenti pregiudiziali dinanzi alla Corte, la lingua processuale è quella del giudice del rinvio. Vi sono tuttavia tre eccezioni: (i) le parti del procedimento principale possono essere autorizzate, sentiti la controparte e l'avvocato generale, a utilizzare un'altra lingua (art. 45, par. 4, RP Trib.); (ii) gli Stati membri possono utilizzare la loro lingua ufficiale tanto nei documenti scritti (con traduzione a cura della Corte) quanto oralmente (art. 46, par. 4, RP Corte) e (iii) gli Stati parti contraenti dell'accordo SEE diversi dagli Stati membri, l'Autorità di vigilanza

Ciò spiega perché il Titolo terzo del regolamento di procedura della Corte, relativo al rinvio pregiudiziale, contenga 25 articoli (gli artt. da 93 a 118), suddivisi in quattro capi relativi, rispettivamente, alle disposizioni generali (capo I), al procedimento pregiudiziale accelerato (capo II), al procedimento pregiudiziale d'urgenza (capo III) e al gratuito patrocinio (capo IV), mentre il Titolo sesto del RP Trib., sebbene non disciplini il procedimento pregiudiziale d'urgenza⁵⁸, contenga ben 47 articoli, suddivisi in otto capi, relativi, rispettivamente, alle disposizioni generali (capo I), alla fase scritta del procedimento pregiudiziale (capo II), alla relazione preliminare (capo III), alle misure che possono essere adottate dal Tribunale nell'ambito di un procedimento pregiudiziale (capo IV), alla fase orale di quest'ultimo (capo V), alle sentenze e ordinanze (capo VI), al procedimento pregiudiziale accelerato (capo VII), e al gratuito patrocinio (capo VIII).

In definitiva, al fine di mantenere la coerenza globale delle disposizioni procedurali applicabili al Tribunale per effetto della nuova competenza in materia pregiudiziale, è stato necessario riprendere, in sostanza, non solo le disposizioni pertinenti contenute nel Titolo terzo, ma anche tutte quelle disposizioni contenute prevalentemente nel Titolo secondo del regolamento di procedura della Corte, relativo alle “norme di procedura comuni”, con il risultato di aver talvolta generato dei duplicati di disposizioni già previste nella parte del regolamento di procedura del Tribunale dedicata ai ricorsi diretti.

All'interno del Titolo sesto del regolamento di procedura del Tribunale si possono così identificare quattro diverse tipologie di

AELS, nonché gli Stati terzi possono utilizzare una qualsiasi delle lingue ufficiali dell'Unione europea tanto nei documenti scritti (con traduzione a cura della Corte) quanto oralmente (art. 46, par. 5, RP Trib.). In generale, sul regime linguistico nel processo dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, v. M.A. GAUDISSERT, *Le régime et la pratique linguistique de la Cour de justice de l'Union européenne*, in D. HANF, K. MALACEK, E. MUIR (dir.), *Langues et construction européenne*, Bruxelles, 2010, pp. 137 ss.

⁵⁸ Come noto, gli artt. da 107 a 114 RP Corte disciplinano il procedimento pregiudiziale di urgenza, istituito sulla base dell'art. 267, par. 4, TFUE, secondo il quale quando una questione pregiudiziale “è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale e riguardante una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile”. Delle disposizioni analoghe non sono state inserite nel regolamento di procedura del Tribunale poiché il trasferimento parziale della competenza pregiudiziale non riguarda (e, verosimilmente, a meno di un radicale mutamento nella ripartizione delle competenze, non riguarderà mai) le domande di pronuncia pregiudiziale relative al titolo V, parte terza, TFUE (spazio di libertà, sicurezza e giustizia).

articoli⁵⁹: gli articoli sostanzialmente identici a quelli del regolamento di procedura della Corte⁶⁰; quelli che trovano una corrispondenza sia nelle disposizioni del regolamento di procedura della Corte che in quelle del regolamento di procedura del Tribunale contenute nel Titolo sui ricorsi diretti⁶¹ ; quelli che non trovano corrispondenza nel regolamento di

⁵⁹ V., in tal senso, C. AMALFITANO, *Nizza arriva (infine) a Lussemburgo: il futuro della Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., pp. 13-15.

⁶⁰ Si tratta, segnatamente, degli artt. 196, intitolato “Ambito di applicazione” (che riprende l’art. 93 RP Corte); 199, intitolato “Contenuto della domanda di pronuncia pregiudiziale” (che riprende l’art. 94 RP Corte); 200, intitolato “Comunicazione nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea” (che riprende l’art. 21, par. 5, RP Corte); 201, intitolato “Anonimizzazione e omissione di dati” (che riprende l’art. 95 RP Corte); 202, intitolato “Partecipazione al procedimento pregiudiziale” (che riprende l’art. 96 RP Corte); 203, intitolato “Parti nel procedimento principale” (che riproduce le disposizioni dell’art. 97 RP Corte); 204, intitolato “Traduzione e notifica della domanda di pronuncia pregiudiziale” (che riprende l’art. 98 RP Corte); 205, intitolato “Deposito degli atti processuali” (che riprende l’art. 57 RP Corte); 208, intitolato “Riunione” (che riprende l’art. 54, par. 2, RP Corte); 209, intitolato “Sospensione e riassunzione del procedimento” (che riprende l’art. 55 RP Corte); 210, intitolato “Misure di organizzazione del procedimento” (che riprende gli artt. 61 e 62 RP Corte); 212, intitolato “Domanda di chiarimenti” (che riprende l’art. 101 RP Corte); 213, intitolato “Udienza di discussione” (che riprende l’art. 76 RP Corte); 220, intitolato “Chiusura dell’udienza di discussione” (che riprende l’art. 81 RP Corte); 226, intitolato “Risposta formulata con ordinanza motivata” (che riprende l’art. 99 RP Corte); 227, intitolato “Effetti della domanda di pronuncia pregiudiziale” (che riprende l’art. 100 RP Corte); 228, intitolato “Spese del procedimento pregiudiziale” (che riprende l’art. 102 RP Corte); 235, intitolato “Rettifica delle sentenze e delle ordinanze” (che riprende l’art. 103 RP Corte); 236, intitolato “Interpretazione delle pronunce pregiudiziali” (che riprende l’art. 104 RP Corte); 237 e 238, sul procedimento pregiudiziale accelerato (che riproducono gli artt. 105 e 106 RP Corte), e gli articoli da 239 a 242, sul gratuito patrocinio (che riproducono gli artt. da 115 a 118 RP Corte), oltre ai già citati artt. 45 e 46, sul regime linguistico (che riprendono gli artt. 37 e 38 RP Corte).

⁶¹ Si tratta, segnatamente, degli artt. 206, intitolato “Relazione preliminare” (che adatta l’art. 87 del RP Trib. al procedimento pregiudiziale, traendo ispirazione dall’art. 59 RP Corte); 214, intitolato “Udienza di discussione comune” (che traspone l’art. 106 bis RP Trib. alle cause pregiudiziali sul modello dell’art. 77 RP Corte); 216, intitolato “Partecipazione a un’udienza mediante videoconferenza” (che traspone l’art. 107 bis RP Trib. alle cause pregiudiziali e corrisponde al nuovo art. 78 RP Corte); 217, intitolato “Udienza a porte chiuse” (che riprende l’art. 109 RP Trib. e l’art. 79 RP Corte); 218, intitolato “Svolgimento dell’udienza di discussione” (che riprende gli artt. 78 e 80 RP Corte, raggruppandoli sul modello dell’art. 110 RP Trib.); 219, intitolato “Trasmissione delle udienze” (che riprende l’art. 110 bis RP Trib. e il nuovo art. 80 bis RP Corte); 221, intitolato “Presentazione delle conclusioni dell’avvocato generale” (che riproduce l’art. 82 RP Corte e l’art. 112 RP Trib.); 222, intitolato “Apertura o riapertura della fase orale del procedimento” (che traspone in materia pregiudiziale l’art. 113 RP Trib. traendo ispirazione dall’art. 83 RP Corte); 223, intitolato “Verbale d’udienza” (che riprende l’art. 84 RP Corte e in parte l’art. 114 RP Trib.); 224, intitolato “Registrazione dell’udienza” (che riprende l’art. 115 RP Trib. e l’art. 85 RP Corte); 225, intitolato “Incompetenza o irricevibilità manifeste” (che, ispirandosi, all’art. 53 RP Corte, traspone ai rinvii pregiudiziali l’art. 126 RP Trib.); 229, intitolato “Data di pronuncia della sentenza” (che

procedura della Corte e che mirano a ovviare all'assenza di norme comuni ai ricorsi diretti e ai rinvii pregiudiziali nel regolamento di procedura del Tribunale⁶² e, infine, le disposizioni che non trovano corrispondenza alcuna nel regolamento di procedura della Corte, necessarie a disciplinare le ipotesi in cui il Tribunale decida di rinviare una domanda di pronuncia pregiudiziale dinanzi alla Corte, ai sensi, rispettivamente, dell'art. 50 ter e dell'art. 54, secondo c., dello statuto, nonché dell'art. 256, par. 3, TFUE⁶³.

Senza alcuna pretesa di esaustività, è opportuno soffermare l'attenzione in particolare sulle disposizioni, tra quelle appena introdotte nel regolamento di procedura del Tribunale per effetto del trasferimento parziale della competenza pregiudiziale, che introducono una sorta di doppio regime nel trattamento delle cause da parte del Tribunale.

In primo luogo, nelle cause pregiudiziali, diversamente da quanto previsto per i ricorsi diretti, gli atti processuali possono essere depositati e notificati anche con un metodo diverso da e-Curia. Sulla falsariga del regolamento di procedura della Corte, l'art. 198 RP Trib. prevede infatti che, ove il destinatario delle notifiche non disponga di un profilo utente e-Curia, il Tribunale possa anche utilizzare i sistemi di notifica tradizionali, quali l'invio mediante plico raccomandato con ricevuta di ritorno, la consegna personale contro ricevuta, o un mezzo di trasmissione elettronico utilizzato dal Tribunale (i.e. i messaggi di posta elettronica),

traspone l'art. 116 RP Trib. ai procedimenti pregiudiziali, ispirandosi all'art. 86 RP Corte); 230, intitolato "Contenuto della sentenza" (che adatta l'art. 117 RP Trib. ai procedimenti pregiudiziali, ispirandosi all'art. 87 RP Corte); 231, intitolato "Pronuncia e notifica della sentenza" (che adatta l'art. 118 RP Trib. ai procedimenti pregiudiziali, ispirandosi all'art. 88 RP Corte); 232, intitolato "Contenuto dell'ordinanza" (che adatta l'art. 119 RP ai procedimenti pregiudiziali, ispirandosi all'art. 89 RP Corte) e 233, intitolato "Firma e notifica dell'ordinanza" (che adatta l'art. 120 RP Trib., ispirandosi all'art. 90 RP Corte).

⁶² Si tratta, anzitutto, dell'art. 197 RP Trib., che rende applicabili ai rinvii pregiudiziali: i) gli artt. da 52 a 56 RP Trib., relativi ai diritti e agli obblighi dei rappresentanti delle parti; ii) l'art. 58 RP Trib., relativo al computo dei termini; iii) gli artt. da 60 a 62 RP Trib., relativi alla proroga del termine in ragione della distanza, alla fissazione e alla proroga dei termini e agli atti processuali depositati fuori termine; iv) l'art. 67 RP Trib., relativo all'ordine di trattamento delle cause; v) l'art. 75 RP Trib., relativo alla lunghezza delle memorie. Si tratta, inoltre, degli artt. 198, intitolato "Notifiche"; 211, intitolato "Mezzi istruttori" (v. artt. 91 e 92 RP Trib.); 215, intitolato "Data dell'udienza di discussione" (che si ispira all'art. 107 RP Trib.) e 234, intitolato "Effetti delle sentenze e delle ordinanze" (che adatta ai procedimenti pregiudiziali l'art. 121 RP Trib., rinviando all'art. 62 ter, secondo c., dello statuto).

⁶³ V., in proposito, l'art. 207 RP Trib., intitolato «Rinvii dinanzi alla Corte di giustizia», parzialmente ispirato all'art. 127 RP Trib., relativo ai rinvii in caso di difetto di competenza nei ricorsi diretti.

previo consenso del destinatario. Al riguardo, è stato correttamente rilevato che la possibilità di far ricorso ai metodi classici per il deposito e la notifica degli atti nell'ambito di un procedimento pregiudiziale rappresenta, dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro della cancelleria del Tribunale, una sorta di ritorno al passato⁶⁴, considerato che, a far data dal 1° dicembre 2018, l'utilizzo di e-Curia è stato reso obbligatorio per il deposito degli atti processuali e per le notifiche effettuate dalla cancelleria nell'ambito dei procedimenti dinanzi al Tribunale⁶⁵.

In secondo luogo, un'altra novità assoluta per il regolamento di procedura del Tribunale è la possibilità per una parte nel procedimento pregiudiziale di rappresentare sé stessa o di essere rappresentata da una persona legittimata a farlo priva della qualità di avvocato o agente, qualora tale possibilità sia contemplata dalle norme di procedura applicabili nel processo *a quo* (art. 203, par. 3, RP Trib.). In tali casi, le persone autorizzate, in virtù delle norme processuali nazionali, a stare in giudizio personalmente o a rappresentare una parte dinanzi al giudice *a quo* saranno altresì abilitate a creare un profilo utente per avere accesso all'applicazione⁶⁶ e a partecipare a un'udienza relativa a un rinvio pregiudiziale mediante videoconferenza (art. 216, par. 1, RP Trib.).

In terzo luogo, l'art. 225 RP Trib., che si ispira all'art. 53, par. 2, RP Corte e che traspone l'art. 126 RP Trib., che disciplina i casi in cui il Tribunale statuisce con ordinanza motivata su un ricorso manifestamente destinato al rigetto, alle cause pregiudiziali, stabilisce che spetta al Tribunale pronunciarsi sulle questioni di competenza o di ricevibilità sollevate esplicitamente o implicitamente dalla domanda di pronuncia pregiudiziale che gli sia stata trasferita dalla Corte⁶⁷. Sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 99 RP Corte, l'art. 226 RP Trib. prevede inoltre

⁶⁴ V., in tal senso, E. COULON, *Summer 2024 reforms: A radical overhaul of the Statute of the Court of Justice of the EU and the rules of procedure of the Court of Justice and the General Court*, cit., p. 8.

⁶⁵ V. Modifiche del regolamento di procedura del Tribunale dell'11 luglio 2018 (in [GUUE L 240, del 25 settembre 2018, p. 68](#)). In proposito, v. E. COULON, *Numérisation du processus judiciaire: un pas de plus avec e-Curia obligatoire devant le Tribunal de l'Union européenne*, in *L'Observateur de Bruxelles*, n. 117, juillet 2019, pp. 42-48.

⁶⁶ V. l'art. 2 della "Decisione del Tribunale, del 10 luglio 2024, relativa al deposito e alla notifica di atti processuali mediante l'applicazione e-Curia" (in [GUUE L 2024/2096, del 12 agosto 2024](#)).

⁶⁷ Sul tema, v. *amplius* L. TERMINIELLO, *Le condizioni oggettive di ricevibilità del rinvio pregiudiziale*, in C. IANNONE, F. FERRARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, cit., pp. 63-83.

che il Tribunale possa rispondere con ordinanza motivata a una questione pregiudiziale identica a una già trattata dal giudice dell'Unione, a una questione per la quale la risposta può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza o non dà adito a nessun ragionevole dubbio⁶⁸.

In presenza di una di queste situazioni, il Tribunale può dunque decidere, in qualsiasi momento, il rigetto della domanda di pronuncia pregiudiziale, sentito l'avvocato generale ma non le parti della causa principale o il giudice del rinvio, tenendo tuttavia presente che, almeno per quanto riguarda le questioni pregiudiziali identiche ad altre alle quali il giudice dell'Unione ha già risposto, il Tribunale può decidere di interpellare il giudice del rinvio per chiedergli se ritiene di dover ritirare la domanda e, ove intenda mantenerla, per quali motivi.

Al riguardo, è appena il caso di rilevare che, se è vero che la scelta delle materie specifiche per le quali è richiesto che “la Corte di giustizia abbia sviluppato una consistente giurisprudenza, che possa guidare il Tribunale nell'esercizio della sua competenza pregiudiziale”⁶⁹, dovrebbe favorire il ricorso alle ordinanze in parola oltre che il rinvio di tali cause a una sezione che si riunisce con tre giudici⁷⁰, è altrettanto vero che sarebbe stato forse più efficace che la Corte se ne occupasse direttamente. In effetti, dal momento che, ai sensi dell'art. 93 bis del proprio regolamento di procedura, la Corte è chiamata a svolgere – con il supporto della Direzione generale della Ricerca e Documentazione, che si occupa, tra le altre cose, di predisporre una nota sulla causa pregiudiziale che include anche un'analisi della sua ricevibilità – un esame preliminare della domanda di pronuncia pregiudiziale, essa si trova nella situazione ideale per statuire con ordinanza motivata nei casi di manifesta irricevibilità o di manifesta incompetenza⁷¹, che, per definizione, dovrebbero essere

⁶⁸ V. R. MASTROIANNI, *Brevi appunti in tema di procedimento semplificato per la definizione di procedure pregiudiziali*, 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*, cit., pp. 134 ss.

⁶⁹ V. il considerando 6 del Regolamento di modifica dello statuto.

⁷⁰ Cfr. E. COULON, *Summer 2024 reforms: A radical overhaul of the Statute of the Court of Justice of the EU and the rules of procedure of the Court of Justice and the General Court*, cit., p. 8.

⁷¹ Se, da un punto di vista pratico, la declaratoria d'incompetenza del giudice dell'Unione o d'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale conducono in sostanza al medesimo risultato, vale a dire il rigetto di quest'ultima, operare una distinzione tra le due nozioni e applicarle secondo regole prestabilite e facilmente intelleggibili è quanto mai opportuno. Del resto, la questione della competenza della Corte di giustizia, che ha carattere oggettivo e si riferisce al potere di quest'ultima di statuire sulla controversia, precede quella della ricevibilità dei quesiti, che presenta un

immediatamente identificabili. Ciò avrebbe peraltro evitato qualsiasi rischio di eventuali incongruenze tra l'approccio della Corte in materia, che in passato non ha brillato per chiarezza⁷², e quello del Tribunale.

In quarto luogo, si fa osservare che, contrariamente ai ricorsi diretti, il Tribunale non produrrà una relazione d'udienza nelle cause pregiudiziali, analogamente a quanto la Corte fa ormai da tempo, e che, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 76 RP Corte, l'art. 213, par. 2, RP Trib. stabilisce che, sentito l'avvocato generale, il Tribunale può decidere di non tenere un'udienza, nonostante la domanda motivata presentata da un interessato di cui all'art. 23 dello statuto che abbia partecipato alla fase scritta del procedimento. Tale facoltà viene tuttavia meno qualora la domanda motivata provenga da un interessato che non abbia partecipato alla fase scritta del procedimento (art. 213, par. 3, RP Trib.).

In quinto luogo, il Tribunale ha ripreso all'art. 201 del proprio regolamento di procedura le disposizioni dell'art. 95 RP Corte, relativo all'anonimizzazione e all'omissione di dati nei procedimenti pregiudiziali⁷³. L'art. 201 RP Trib. disciplina due ipotesi. La prima

elemento soggettivo in quanto può essere in parte determinata dal giudice del rinvio, dal momento che la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile solo se quest'ultimo ha rispettato le norme procedurali pertinenti per adire la Corte, motivando la necessità del rinvio. Sarebbe stato dunque più logico che quanto meno l'incompetenza manifesta fosse rilevata d'*emblée* dalla Corte. Al riguardo, è appena il caso di ricordare che, nel considerando 3 del parere della Commissione per gli affari costituzionali, del 18 luglio 2023, sulle modifiche proposte al Protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (07307/2022 – [BAS] – C9-0405/2022 – 2022/0906(COD)), allegato alla [relazione della commissione giuridica del Parlamento europeo, del 27 settembre 2023](#), A9-0278/2023, pp. 21-36, si raccomanda alla Corte di giustizia “di codificare i criteri di ricevibilità delle pronunce pregiudiziali, al fine di evitare decisioni arbitrarie di ricevibilità”.

⁷² Cfr., *inter alia*, D. P. DOMENICUCCI, *Il rinvio pregiudiziale e i confini mobili delle “situazioni puramente interne”*, in C. IANNONE, F. FERRARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, cit., pp. 85-124, spec. pp. 116-120.

⁷³ Vale la pena ricordare che, a partire dal 1° luglio 2018, la Corte ha deciso di garantire, in tutte le pubblicazioni effettuate nell'ambito di una causa pregiudiziale, la sostituzione del nome delle persone fisiche menzionate nella causa con iniziali aleatorie, applicando tale protezione a tutte le pubblicazioni inerenti alla trattazione della causa, dal momento della sua introduzione fino a quello della conclusione nonché alla denominazione della causa stessa e ai metadati associati (cfr. [Corte di giustizia dell'Unione europea, comunicato stampa n. 96/18 del 29 giugno 2018](#); al riguardo cfr. P. OLIVER, *Anonymity in CJEU cases: privacy at the expense of transparency?*, in *EUlawanalysis*, 12 dicembre 2018; e M. BOBEK, *Data protection, anonymity and courts*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2019, Vol. 26(2), pp. 183-189; cfr. anche C. IANNONE, E. SALEMME, *L'anonimizzazione delle decisioni giudiziarie della Corte di Giustizia e dei giudici degli Stati membri dell'Unione europea*, in A. CIRIELLO, G. GRASSO, D. LO MORO (a cura di), *Il trattamento dei dati personali in ambito giudiziario*, in *SSM-Scuola*

riguarda l'obbligo del Tribunale di rispettare la decisione presa dal giudice del rinvio in merito all'anonimizzazione della domanda di pronuncia pregiudiziale o all'omissione di dati relativi a persone fisiche o a enti interessati dalla controversia oggetto del processo *a quo*, siano esse parti o terzi (art. 201, par. 1, RP Trib.). La seconda riguarda la facoltà del Tribunale di procedere nel senso appena indicato, quando lo richieda il giudice del rinvio o una parte del processo *a quo* o anche d'ufficio, limitando tuttavia, in queste ipotesi, l'omissione di dati relativi alle sole persone fisiche interessate dalla controversia oggetto del processo *a quo*, siano esse parti o terzi (art. 201, par. 2, RP Trib.). Tali disposizioni differiscono sensibilmente da quelle adottate nel 2023 per i ricorsi diretti, oltre che con riferimento alla facoltà e all'obbligo del Tribunale di accordare l'anonimizzazione e l'omissione di dati, anche con riferimento al fatto che l'art. 201 RP Trib., contrariamente all'art. 66 bis RP Trib.⁷⁴, non contempla l'omissione di dati diversi da quelli personali in una causa pregiudiziale, salvo nel caso in cui l'abbia previamente disposta il giudice del rinvio.

In sesto luogo, l'art. 202, par. 3, RP Trib., prevede che la pubblicazione online delle memorie o delle osservazioni si applica solo ai procedimenti pregiudiziali⁷⁵, dopo la loro definizione. Tale disposizione,

superiore della Magistratura, Quaderno n. 5, Roma, 2021, pp. 103-124; S. VAN RAEPENBUSH, *Anonymisation des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne: protection de la vie privée versus publicité des jugements*, in A. ALEN, J.P. SPREUTELS, *Libertés, (l)égalité, humanité : mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruxelles, 2019, pp. 331-350; v. anche S. BARBIERI, *L'anonimizzazione delle cause pregiudiziali: brevi considerazioni sulle prime applicazioni della nuova disciplina*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, fasc. 2/2024, pp. 181-190). Dal 1° gennaio 2023, la Corte ha nuovamente modificato il suo approccio, annunciando che in tutte le nuove "cause anonimizzate" pendenti tra persone fisiche (i cui nomi, per motivi di protezione dei dati personali, dal 1° luglio 2018 erano stati sostituiti da iniziali fittizie) o tra persone fisiche e persone giuridiche il cui nome non sia distintivo, sarà assegnato un nome fittizio mediante un generatore automatico informatizzato, al fine di facilitare l'individuazione di tali cause, che potranno quindi essere designate in modo più agevole e citate più facilmente sia nella giurisprudenza sia in altri contesti (cfr. [Corte di giustizia dell'Unione europea, comunicato stampa n. 1/23 del 9 gennaio 2023](#); al riguardo, v. P. OLIVER, *Anonymity in CJEU cases: the Court changes its approach*, in *EUlawanalysis*, 23 gennaio 2023).

⁷⁴ È appena il caso di ricordare che gli artt. 66 e 66 bis RP Trib. riguardano, rispettivamente, l'omissione dei dati personali delle persone fisiche nei confronti del pubblico e l'omissione di dati diversi dai dati personali delle persone fisiche nei confronti del pubblico. Tali "omissioni di dati" possono essere decise dal Tribunale d'ufficio o su domanda di parte.

⁷⁵ Come ricorda E. COULON, *Summer 2024 reforms: A radical overhaul of the Statute of the Court of Justice of the EU and the rules of procedure of the Court of Justice and the*

nell'attuare l'art. 23, quinto c., dello statuto, stabilisce, analogamente all'art. 96, par. 3, RP Corte⁷⁶, che gli interessati possono opporsi alla pubblicazione delle loro memorie o osservazioni, senza dover addurre una motivazione particolare. Tale opposizione, che non è impugnabile, va comunicata alla cancelleria con atto separato nel termine di tre mesi dalla notizia che il primo avvocato generale non ha formulato nessuna proposta di riesame o dalla notifica della decisione della Corte di non riesaminare la decisione del Tribunale o dalla pronuncia della sentenza di riesame ai sensi dell'art. 195 RP Corte. L'opposizione viene segnalata sul sito Internet della Corte e la memoria o le osservazioni potranno essere pubblicate solo in caso di revoca dell'opposizione.

In settimo luogo, sono state inserite due nuove disposizioni, sostanzialmente identiche, che riguardano la possibilità di trasmettere le udienze del Tribunale, rispettivamente, per le cause pregiudiziali (art. 219 RP Trib.) e per i ricorsi diretti (art. 110 bis RP Trib.). Ai sensi del par. 1 di entrambi gli articoli, la trasmissione può avvenire in diretta, quando riguarda la pronuncia di sentenze e la lettura di conclusioni e, in differita, quando riguarda le difese orali delle parti o degli interessati di cui all'art. 23 dello statuto in una causa attribuita alla grande sezione, alla sezione intermedia o, se l'interesse della causa lo giustifica, a una sezione che si riunisce con cinque giudici o, in via eccezionale, a una sezione che si riunisce con tre giudici (solo però per i ricorsi diretti). Al par. 4 dei suddetti articoli è tuttavia precisato che le trasmissioni delle udienze cominceranno solo dopo che il Tribunale avrà stabilito le norme e le modalità della loro attuazione in una decisione che sarà pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (v. anche, in proposito, l'art. 246, par. 5, RP Trib.).

Infine, tra le misure che possono essere adottate dal Tribunale, di cui al capo IV del Titolo sesto, è opportuno ricordare l'art. 207 RP Trib. riguardante i rinvii dinanzi alla Corte. Tale articolo, che riveste una

General Court, cit., p. 4, le memorie o le osservazioni scambiate tra le parti nell'ambito dei ricorsi diretti restano invece soggette al principio secondo cui sono comunicate solo alle parti in causa (fatto salvo l'art. 38, par. 2, RP Trib., che disciplina il caso eccezionale dell'accesso al fascicolo di causa da parte di terzi) e possono essere consultate solo a norma del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (in [GUUE L 145, del 31 maggio 2001, p. 43](#)), in forza dell'eccezione di cui all'art. 4, par. 2, relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali.

⁷⁶ Sul punto, si rinvia a C. TOVO, *Le nuove regole processuali in materia pregiudiziale e le loro implicazioni istituzionali per la Corte di giustizia*, cit.

particolare importanza nell'attuazione dei principi della riforma nella misura in cui concretizza disposizioni previste dal diritto primario⁷⁷, disciplina le tre ipotesi in cui il Tribunale può decidere di rinviare una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte.

La prima ipotesi è quella in cui, in violazione dell'art. 50 ter dello statuto, un organo giurisdizionale nazionale non rispetti il sistema dello «sportello unico» e depositi la domanda di pronuncia pregiudiziale direttamente dinanzi al Tribunale. Per esigenze di celerità, in siffatta ipotesi, la trasmissione dell'ordinanza di rinvio avviene per il tramite delle rispettive cancellerie di Tribunale e Corte (art. 207, par. 1).

La seconda ipotesi, invero abbastanza remota, è quella prevista dall'art. 54, secondo c., dello statuto, in cui qualora il Tribunale constati, anche a seguito dell'analisi svolta dalla Corte nell'ambito dello «sportello unico», di essere incompetente a conoscere di un ricorso o di una domanda di pronuncia pregiudiziale che rientri nella competenza della Corte, specialmente se in pendenza di giudizio dovessero emergere questioni di interpretazione del diritto primario. In siffatta ipotesi, la decisione di rinvio è adottata con ordinanza motivata, analogamente a quanto previsto dall'art. 127 RP Trib. in materia di ricorsi diretti (art. 207, par. 2).

La terza ipotesi è quella prevista dall'art. 256, par. 3, secondo c., TFUE, che ricorre qualora la causa richieda una decisione di principio che potrebbe compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione. In siffatta ipotesi, su richiesta della sezione investita della causa, la conferenza plenaria, che è l'unico organo dotato di tale potere, può disporre il rinvio della causa alla Corte non con un'ordinanza, non essendo un collegio giudicante, ma con una decisione, di cui occorre però prevedere le modalità di adozione. Il potere di effettuare una proposta di rinvio appartiene anche al presidente e al vicepresidente. A differenza però della sezione investita della causa, che potrà proporre un rinvio in qualsiasi momento, il presidente o il vicepresidente potranno farlo solo fino alla chiusura della fase orale del procedimento e, se sono state presentate conclusioni, non oltre una settimana dopo la loro presentazione, o prima della decisione di statuire senza fase orale del procedimento (art. 207, parr. 3 e 4).

⁷⁷ V., in tal senso, M.F. Orzan, *Un'ulteriore applicazione delle "legge di Hooke"?* *Riflessioni a margine dell'entrata in vigore della recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., p. 65.

4.2 – Le modifiche di natura procedurale non correlate alla riforma.

Come accennato in precedenza, altre modifiche, che non riguardano specificamente il trattamento delle cause pregiudiziali, sono state apportate al regolamento di procedura del Tribunale, con l'obiettivo dichiarato di alleggerire il carico di lavoro della cancelleria per affrontare in modo migliore l'arrivo delle nuove cause oggetto del trasferimento al Tribunale della competenza pregiudiziale⁷⁸.

Tra queste modifiche – tutte, come detto, di natura procedurale – meritano di essere segnalate, in primo luogo, la soppressione dei diritti di cancelleria richiesti per consultare il registro e ottenerne copia o estratti o, con riferimento alle sole parti in causa, per accedere al fascicolo di causa e ottenere copie degli atti processuali e copie conformi delle ordinanze e delle sentenze (artt. 37 e 38 RP Trib.).

In secondo luogo, nel contesto dell'estensione della digitalizzazione del processo, l'art. 56 bis, par. 4, RP Trib. è stato modificato allo scopo di facilitare l'apertura di un profilo utente e-Curia quando un atto processuale è depositato prima che siano stati trasmessi i documenti giustificativi necessari per la convalida del profilo, facendoli pervenire alla cancelleria, entro dieci giorni non prorogabili dal deposito dell'atto, in versione cartacea o mediante un mezzo di comunicazione elettronica utilizzato dal Tribunale⁷⁹.

In terzo luogo, in tre articoli, riguardanti, rispettivamente, la riunione di cause (art. 68 RP Trib.), la riapertura della fase orale (art. 113 RP Trib.) e le eccezioni e incidenti procedurali (art. 130 RP Trib.), si è proceduto, in sostanza, a una semplificazione del processo decisionale: l'adozione di un'ordinanza è stata sostituita dall'adozione di una semplice decisione (ad opera, nel primo caso, del presidente di sezione e, negli altri due, del collegio giudicante) che viene versata al fascicolo di causa allo scopo di facilitare e accelerare tali fasi eventuali del procedimento. Sarà di conseguenza possibile statuire, nel caso in cui venga disposta la riunione di più cause, su una domanda di trattamento riservato di taluni dati del fascicolo con decisione in luogo dell'ordinanza (art. 68, par. 4, RP Trib.). Lo stesso vale per quanto riguarda l'adozione di una decisione

⁷⁸ V. il “*Progetto di modifiche del regolamento di procedura del Tribunale*”, cit., p. 2.

⁷⁹ V., altresì, al riguardo, il punto 12 delle “[Condizioni di utilizzo dell'applicazione e-Curia](#)”, del 5 settembre 2024.

che riapre la fase orale del procedimento (art. 113, parr. 1 e 2 RP Trib.) o di rinvio al giudizio di merito delle eccezioni di irricevibilità o di incompetenza o delle domande di non luogo a statuire (art. 130, par. 7, RP Trib.).

In quarto luogo, occorre ricordare che la possibilità di depositare una memoria di adattamento ha subito una contrazione dei termini, essenzialmente per ovviare alle difficoltà nella gestione del processo, nelle ipotesi di deposito di tale memoria a ridosso della data d'udienza, che hanno talvolta comportato il rinvio della stessa, con tutto quel che ne consegue in termini di spese e difficoltà organizzative. Alla luce della modifica dell'art. 86, par. 1, RP Trib., l'adattamento del ricorso dovrà dunque essere effettuato entro due settimane dalla notifica della decisione che fissa la data dell'udienza o prima della notifica della decisione di statuire senza fase orale⁸⁰. Non sarà dunque più possibile adattare il ricorso in udienza o fino alla chiusura della fase orale. Lungi dal rappresentare un potenziale *vulnus* al principio della tutela giurisdizionale effettiva, la parziale compressione del termine per adattare il ricorso incita semmai la parte ricorrente a scegliere rapidamente se optare per la domanda di annullamento del nuovo atto mediante il deposito di un nuovo ricorso, entro il termine previsto dall'art. 263, sesto c., TFUE, o se, sempre nel rispetto di tale termine, dedurre le sue contestazioni mediante un adattamento del ricorso, una volta ricevuta la notifica di cui sopra, approfittando dell'esistenza di una causa pendente, il che conduce di regola a una più rapida definizione del giudizio. È evidente che tale scelta sarà fortemente influenzata dalla natura e dall'entità dell'adattamento.

In quinto luogo, la modifica dell'art. 92, par. 3, RP Trib. consente l'adozione immediata di un mezzo istruttorio relativo alla richiesta di informazioni o la produzione di un documento, ai sensi dell'art. 91, par. 1, lett. b), qualora dalle circostanze del caso di specie risulti in modo manifesto che il suo destinatario non darà seguito a una previa misura di organizzazione del procedimento volta ad ottenere le medesime informazioni o i medesimi documenti, come accade di frequente nelle

⁸⁰ A questo riguardo, il punto 60 delle NPE precisa utilmente che l'istanza motivata di proroga per il deposito dell'adattamento del ricorso, prevista dall'ultima frase dell'art. 86, par. 1, RP Trib., deve essere depositata prima della scadenza di tale termine o, quando il Tribunale notifica la decisione di statuire senza fase orale, subito dopo tale notifica, specificando il *dies a quo* dei termini previsti all'art. 86, parr. 2 e 3, entro i quali può essere chiesto l'annullamento dell'atto che giustifica l'adattamento del ricorso. L'eventuale proroga non può ovviamente oltrepassare i termini previsti per il deposito del ricorso, che sono, come noto, di ordine pubblico.

cause in materia di diritto della concorrenza⁸¹, il che consente un'abbreviazione importante dei tempi.

In sesto luogo, le modifiche apportate all'art. 162 RP Trib., relativo all'attribuzione di una domanda ai sensi di uno degli artt. da 164 a 169 RP Trib.⁸², escludono le contestazioni sulle spese ripetibili, disciplinate dall'art. 170 RP Trib., dall'applicazione del principio dell'identità di composizione del collegio giudicante che è chiamato a pronunciarsi su tali domande, poiché per il contenzioso relativo alla liquidazione delle spese non è richiesta una conoscenza della causa tale da giustificarne il trattamento da parte di tutti i membri del collegio giudicante iniziale. Le contestazioni sulle spese ripetibili, diverse da quelle relative a decisioni emesse da un giudice unico, sono attribuite sempre a sezioni composte di tre giudici, di cui faccia parte il giudice relatore della causa iniziale (art. 162, par. 3, RP Trib.). Il par. 2 dell'art. 162 RP Trib. codifica invece la prassi secondo la quale quando uno o più giudici del collegio giudicante iniziale non sono più membri del Tribunale al momento dell'attribuzione di una delle domande in parola, tale domanda è attribuita al collegio giudicante al quale è assegnato il giudice relatore della causa iniziale o, nel caso di impedimento di quest'ultimo, al collegio giudicante di cui faccia parte il maggior numero di giudici che appartenevano al collegio giudicante iniziale (art. 162, par. 2, RP Trib.).

5. La rifusione delle “Norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale”.

Secondo una prassi ormai consolidata, la modifica di disposizioni procedurali di natura operativa comporta *ipso facto* un intervento sulle NPE⁸³, che sono delle fonti cd. di terzo livello⁸⁴ che il Tribunale adotta

⁸¹ V. la motivazione del “Progetto di modifiche del regolamento di procedura del Tribunale”, *cit.*, relativa all'art. 93, par. 3, RP Trib., p. 20.

⁸² Si tratta, più precisamente, delle domande relative ai casi di rettifica delle sentenze e delle ordinanze (art. 164 RP Trib.), di omessa pronuncia (art. 165 RP Trib.), di opposizione a una sentenza pronunciata in contumacia (art. 166 RP Trib.), di opposizione di terzo (art. 167 RP Trib.), di interpretazione delle sentenze e ordinanze (art. 168 RP Trib.) e di revocazione (art. 169 RP Trib.).

⁸³ Sull'importanza di queste fonti, v. S. CRESPI, *Le nuove norme di esecuzione dei regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale: tra novità e incertezze*, 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*, *op. cit.*, pp. 57-77.

⁸⁴ Sono considerate fonti di terzo livello, in quanto gerarchicamente sotto-ordinate a quelle di diritto primario (i trattati e lo Statuto) e di diritto secondario (i regolamenti di

autonomamente, con atto separato, ai sensi dell'art. 243 RP Trib. (ex art. 224 RP Trib.)⁸⁵.

Considerata la portata e l'entità delle modifiche apportate al proprio regolamento di procedura, il Tribunale ha deciso di procedere a una rifusione delle NPE⁸⁶ in vigore piuttosto che a delle modifiche puntuali delle stesse⁸⁷.

Analogamente a quanto aveva fatto nel 2015, prima di adottare le nuove NPE, il Tribunale ha peraltro raccolto le osservazioni degli Stati membri, delle istituzioni, degli organi e degli organismi che intervengono più frequentemente nei procedimenti dinanzi al Tribunale e del Consiglio degli Ordini forensi europei (CCBE).

I 291 punti, suddivisi in dieci titoli, delle nuove NPE includono, oltre alle numerose modifiche correlate agli adeguamenti derivanti dal trasferimento parziale della competenza pregiudiziale al Tribunale, delle aggiunte ispirate alle “*Istruzioni pratiche alle parti, relative alle cause proposte dinanzi alla Corte*”, nella medesima prospettiva che ha ispirato le modifiche apportate al regolamento di procedura, vale a dire di offrire agli interessati di cui all'art. 23 dello statuto garanzie analoghe a quelle applicate dalla Corte nei procedimenti pregiudiziali, nonché altre

procedura dei due organi giurisdizionali, il cui fondamento è iscritto all'art. 63 dello statuto), v. S. CRESPI, *Le nuove norme di esecuzione dei regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale: tra novità e incertezze*, cit., pp. 62-63. Sul sistema delle fonti del diritto processuale, v. *amplius* M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, pp. 8-12.

⁸⁵ Come evidenziato da S. CRESPI, *Articolo 224 del regolamento di procedura del Tribunale*, in C. AMALFITANO, P. IANNUCELLI, M. CONDINANZI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, cit., pp. 1433-1438, spec. p. 1433, l'adozione delle NPE da parte del Tribunale è, contrariamente a quanto avviene per la Corte (v. art. 208 RP Corte), sostanzialmente obbligatoria, a garanzia, per le parti e per lo stesso Tribunale, di un trattamento ottimale delle cause, con l'obiettivo di assicurare un'efficiente amministrazione della giustizia, una tutela giurisdizionale effettiva e lo svolgimento celere dei processi.

⁸⁶ È appena il caso di segnalare che, sebbene l'impatto delle modifiche al proprio regolamento di procedura sia stato molto più attenuato, analoga scelta ha compiuto la Corte con riferimento alle sue “*Istruzioni pratiche alle parti, relative alle cause proposte dinanzi alla Corte*” (in [GUUE L, 2024/2173, del 30 agosto 2024](#)), su cui v. M. PUGLIA, *Istruzioni pratiche alle parti relative alle cause proposte dinanzi alla Corte: le principali novità*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, fasc. spec. 2024,.

⁸⁷ Un'utile [tavola di concordanza](#) indica, con riferimento a ciascun punto delle previgenti NPE come modificate, da ultimo, il 1° febbraio 2023 (sulle modifiche del 2023, v. D. P. DOMENICUCCI, *Il regolamento di procedura del Tribunale dell'Unione europea: un cantiere in continua evoluzione*, cit., pp. 145-146), il punto corrispondente delle nuove NPE.

modifiche necessarie per chiarire, integrare e semplificare le previgenti NPE⁸⁸.

Sulla falsariga delle modifiche apportate al regolamento di procedura del Tribunale, le nuove NPE, si collegano, da una parte, alle modifiche di quest'ultimo connesse al trasferimento parziale della competenza pregiudiziale e, dall'altra parte, a quelle del tutto slegate da tale riforma.

Per quanto riguarda, in primo luogo, le NPE relative alle cause pregiudiziali, meritano, in particolare, di essere segnalati i punti riguardanti la protezione e l'occultamento dei dati personali nei documenti accessibili al pubblico, incluso il sostanziale adeguamento del Tribunale alla politica della Corte sull'attribuzione di un nome fittizio nelle cause pregiudiziali che sono state rese anonime (punti da 69 a 71); la presentazione (punti da 136 a 143) e le modalità di deposito degli atti processuali e degli allegati (punto 150); la lunghezza delle memorie depositate ai sensi dell'art. 202 RP Trib. (punto 159); l'organizzazione (non sistematica) dell'udienza (punti 197 e 198), tranne nel caso in cui lo chieda, con domanda motivata, un interessato che non abbia partecipato alla fase scritta del procedimento (punto 199), e la preparazione della stessa (punti da 216 a 220); la possibilità di parteciparvi mediante videoconferenza (punti da 235 a 243); la trasmissione delle udienze (punti da 250 a 253) e le modalità per ottenere l'ammissione al beneficio del gratuito patrocinio (punti da 266 a 270).

Per quanto riguarda, in secondo luogo, le modifiche delle NPE slegate dal trasferimento della competenza pregiudiziale, che sono diluite nel testo e dunque meno facilmente identificabili, meritano di essere segnalati i punti riguardanti le modalità di presentazione e di redazione degli atti processuali nei ricorsi diretti (punti da 110 a 113), incluso il chiarimento circa il fatto che gli allegati non sono generalmente tradotti (punto 120); la riduzione del numero massimo di pagine per il ricorso e il controricorso nelle cause in materia di funzione pubblica, per la memoria di adattamento del ricorso e le relative osservazioni (punto 156) e le conseguenze in termini di regolarizzazione in caso di superamento del numero delle pagine (punti 160 e 161).

⁸⁸ Per un'analisi dettagliata, si rinvia a M. C. BOTTINO, *Le nuove norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, fasc. n. 3/2024; v. anche E. COULON, *Summer 2024 reforms: A radical overhaul of the Statute of the Court of Justice of the EU and the rules of procedure of the Court of Justice and the General Court*, cit., pp. 11-15.

Infine, in mancanza di previsioni specifiche nel regolamento di procedura riguardanti il trattamento riservato in caso di presentazione di un'istanza di intervento, le NPE forniscono una serie di informazioni utili al riguardo⁸⁹.

Ai sensi del punto 85 delle NPE, le parti principali devono, anzitutto, indicare, entro il termine impartito dal cancelliere, se intendono presentare, in caso di accoglimento dell'istanza di intervento, una domanda di trattamento riservato nei confronti dell'istante. Diversamente dal passato, è quindi solo nel caso in cui l'istanza di intervento venga accolta che le parti principali che hanno manifestato tale intenzione sono invitate a presentare la suddetta domanda. Se le parti non hanno manifestato tale intenzione, gli atti di causa e i documenti saranno comunicati all'interveniente.

La domanda deve essere presentata con atto separato e non deve contenere dati riservati in quanto viene notificata alle parti (punto 87), deve specificare la parte nei confronti della quale è richiesta la riservatezza (punto 88) e deve essere limitata allo stretto necessario (punto 89).

La domanda deve essere altresì debitamente giustificata, indicare con precisione gli elementi o i passi interessati, e fornire una dichiarazione "adeguata, precisa e completa del carattere riservato di ciascuno di detti elementi o passi" (punto 90). Le parti principali che chiedono il trattamento riservato devono inoltre garantire, in una sorta di continuità ideale tra la fase amministrativa e quella giudiziale, che le informazioni siano ancora riservate al momento della presentazione della domanda (punto 91). In tale prospettiva, vige la presunzione secondo cui le informazioni risalenti a cinque o più anni fa, in linea di principio, devono, a causa del decorso del tempo, essere considerate storiche e ormai prive,

⁸⁹ La richiesta di riservatezza introduce un elemento di maggiore complessità nella gestione degli interventi e genera le difficoltà derivanti, soprattutto nelle controversie di natura economica, dal trattamento delle versioni riservate e non riservate degli atti processuali, spesso voluminosi, con un impatto non indifferente sull'attività della cancelleria e, giocoforza, sui tempi stessi del processo, in particolare, quando sorgono contestazioni circa le ragioni che giustificano la richiesta di tale trattamento, che spetta al Tribunale dirimere, stabilendo quali scritti, tra gli atti delle parti principali e i documenti ad essi allegati, debbano beneficiarne (v., in proposito, D. P. DOMENICUCCI, *L'intervento di terzi nei ricorsi diretti dinanzi al giudice dell'Unione: questioni scelte*, in *Rivista del contenzioso europeo*, fasc. 1/2023, pp. 35-37). Gli interventi effettuati sulle NPE appena adottate vanno dunque nella direzione di attenuare quanto più possibile l'impatto delle richieste di riservatezza sui tempi di trattazione della causa.

per tale motivo, del loro carattere segreto o riservato, a meno che non sia dimostrato, in via del tutto eccezionale, il contrario (punto 92)⁹⁰.

Ogni qualvolta ciò sia possibile, si deve prevedere la sostituzione delle informazioni riservate con una breve descrizione o dichiarazione tra parentesi quadre che consenta di comprendere la natura e, se del caso, la portata delle informazioni e l'ordine di grandezza delle cifre (punto 94).

L'assenza o l'insufficienza delle indicazioni a sostegno della domanda di trattamento riservato ne può giustificare il rigetto da parte del Tribunale (punto 95). Una domanda di trattamento riservato che non rispetti i precedenti punti 87, 88, 93 e 94 può inoltre essere oggetto di una richiesta di regolarizzazione. In caso di mancata regolarizzazione, la domanda di trattamento riservato non potrà essere utilmente presa in considerazione e tutti gli atti processuali e i documenti di cui trattasi saranno comunicati all'interveniente (punto 96).

Infine, viene precisato che un interveniente non può depositare una domanda di trattamento riservato nei confronti delle altre parti nel procedimento (punto 97).

6. Considerazioni conclusive.

Negli ultimi due decenni, e cioè, grosso modo, dall'entrata in vigore del trattato di Nizza a oggi, l'edificazione della "cittadella giudiziaria" dell'Unione europea ha conosciuto diverse fasi di assestamento, caratterizzate da alcune "varianti" in corso d'opera del progetto iniziale.

In questo arco temporale, tutto sommato breve, abbiamo assistito ad una evoluzione significativa sia del contesto politico che di quello giudiziario dell'Unione. Dal punto di vista politico, basti ricordare il triplice allargamento a 13 nuovi Paesi, realizzatosi tra il 2004 e il 2013, nonché il suo successivo parziale "restringimento" causato dalla Brexit. Dal punto di vista della funzione giurisdizionale, basti ricordare nell'ordine: la trasformazione del Tribunale di primo grado in tribunale "generale" e l'ampliamento progressivo delle sue competenze, la creazione del primo tribunale specializzato in materia di funzione pubblica, la conseguente

⁹⁰ Secondo E. Coulon, *Summer 2024 reforms: A radical overhaul of the Statute of the Court of Justice of the EU and the rules of procedure of the Court of Justice and the General Court*, cit., p. 14, nel fissare tale presunzione, il Tribunale si sarebbe ispirato al punto 64 della sentenza del 14 marzo 2017, [Evonik Degussa/Commissione](#) (C-162/15 P, EU:C:2017:205) e alla giurisprudenza successiva del Tribunale (v., tra le altre, ordinanza dell'8 ottobre 2019, [Google e Alphabet/Commissione](#) (T-612/17, non pubblicata, punto 19).

attribuzione al Tribunale delle funzioni di giudice delle impugnazioni avverso le decisioni di quest'ultimo nonché l'attivazione del meccanismo del riesame nei riguardi delle decisioni prese in qualità di giudice delle impugnazioni, il raddoppio dei giudici del Tribunale e la pressoché contestuale soppressione del TFP (che decreta implicitamente il congelamento *sine die* della possibilità di dar vita a nuovi tribunali specializzati), l'istituzione di un meccanismo di filtro delle impugnazioni per le decisioni prese dal Tribunale in alcuni ambiti⁹¹ e, da ultimo, il trasferimento parziale della competenza pregiudiziale dalla Corte al Tribunale.

Tutti questi avvenimenti hanno provocato, in una sorta di fatica di Sisifo, una girandola di interventi sulle regole di funzionamento del processo dinanzi alla Corte di giustizia: l'adozione, nell'ordine, di un nuovo regolamento di procedura del TFP, nel 2007⁹², novellato nel 2014⁹³

⁹¹ In proposito, è appena il caso di ricordare che, tra le varie idee discusse internamente alla Corte, sempre sulla scia del raddoppio dei membri del Tribunale e della conseguente necessità di ridurre il carico di lavoro derivante dalle impugnazioni, è circolata persino l'ipotesi (immediatamente abbandonata) della creazione di un meccanismo di ricorsi interni al Tribunale (v., sul punto, la [Nota di ricerca](#) a cura della "Direzione della Ricerca e Documentazione della Corte di giustizia", dal titolo "*Mécanismes de recours internes existant dans les juridictions internationales et nationales*", del novembre 2019, pp. 1-27, spec. pp. 2 e 3).

⁹² Regolamento di procedura del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea del 25 luglio 2007 (in [GUCE L 225, del 29 agosto 2007](#), p. 1; in proposito, v., *inter alia*, S. Boni, *La procédure devant le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: principales innovations introduites par son règlement de procédure*, in *Cahiers de droit européen*, nn. 5-6/2007, pp. 733-775). Nel [considerando 4](#) di questo regolamento, che è stato modificato nel 2009, nel 2010 e nel 2011, era esplicitamente auspicato che le sue norme non si discostassero «più del necessario dalle norme applicabili alla procedura dinanzi alla Corte di giustizia in forza del regolamento di procedura di quest'ultima [...], nonché alla procedura dinanzi al Tribunale di primo grado in forza del regolamento di procedura di quest'ultimo».

⁹³ Regolamento di procedura del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea (in [GUUE L 206, del 14 luglio 2014, p. 1](#)). Come indicato nei considerando da 2 a 5, la novellazione del 2014 si era resa necessaria per (i) tenere conto dell'entrata in vigore del nuovo regolamento di procedura della Corte; (ii) integrare o precisare le norme in materia di riservatezza e anonimato; (iii) permettere di definire le cause entro termini ragionevoli, tenuto conto dell'aumento del contenzioso (valutazione quest'ultima peraltro clamorosamente smentita dai fatti, se si tiene conto della significativa riduzione del contenzioso in materia di funzione pubblica dinanzi al Tribunale negli ultimi anni) e (iv) soddisfare le esigenze di una migliore leggibilità delle norme applicate dal Tribunale, rivedendo la struttura del regolamento di procedura, chiarire alcune norme o la loro applicabilità, segnatamente per quanto concerne le misure di organizzazione del procedimento, i mezzi istruttori, l'opposizione e l'opposizione di terzo, e abrogare alcune norme desuete o disapplicate.

e abrogato di fatto solo due anni dopo⁹⁴, di varie modifiche al regolamento di procedura della Corte novellato nel 2012, cui sono seguite cinque ulteriori modifiche, inclusa l'ultima scaturita dal mutamento nella ripartizione delle competenze, e, come detto, di svariate modifiche al regolamento di procedura del Tribunale sino al 2015, anno della sua novellazione, cui ne sono seguite altre sette, inclusa l'ultima oggetto di esame nel presente contributo.

In tale contesto, l'organo giurisdizionale che ha registrato maggiori mutamenti è senza dubbio il Tribunale, che, sin dai primi anni di attività, ha dovuto adattarsi alla continua evoluzione delle sue competenze intervenendo a più riprese sul proprio regolamento di procedura.

Il trasferimento, per quanto circoscritto e puntellato da diverse cautele, della funzione nomofilattica al Tribunale costituisce verosimilmente la tappa conclusiva dei lavori così come configurati nel progetto iniziale disegnato, con una traiettoria leggermente diversa, dagli autori del trattato di Nizza sulla base dello studio preliminare svolto dalla commissione presieduta da Ole Due nel 1999⁹⁵, il che consente forse di riflettere a mente serena sul futuro delle regole che disciplinano il processo dinanzi al giudice dell'Unione, nell'auspicio che la riforma non abbia un impatto negativo sulla capacità del Tribunale di continuare a gestire in maniera soddisfacente e in tempi ragionevoli non solo le cause pregiudiziali⁹⁶, ma anche e soprattutto il contenzioso relativo all'insieme

⁹⁴ Ai sensi dell'art. 3 del regolamento (UE, Euratom) 2016/1192 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, relativo al trasferimento al Tribunale della competenza a decidere, in primo grado, sulle controversie tra l'Unione europea e i suoi agenti (in [GUUE L 200, del 26 luglio 2016, p. 137](#)), le cause pendenti dinanzi al TFP alla data del 31 agosto 2016 sono state trasferite al Tribunale.

⁹⁵ V. *supra* nota n. 6; al riguardo, v. J.-P. JACQUÉ, *Réforme de l'architecture juridictionnelle de l'Union européenne. Un dernier pas ?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 2/2023, pp. 181-186.

⁹⁶ L'art. 3, par. 2, del Regolamento di modifica dello statuto prevede che, entro il 2 settembre 2028, la Corte di giustizia dovrà trasmettere al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione una relazione sull'attuazione della riforma. In tale relazione dovranno essere indicate, tra le altre cose, la durata media del trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale oggetto del trasferimento presso il Tribunale e le informazioni che consentono di valutare il conseguimento degli obiettivi perseguiti dal Regolamento, tenendo conto, segnatamente, della rapidità con cui le cause sono trattate. È dunque evidente, da una parte, che, prima del 2028, le materie specifiche oggetto del trasferimento della competenza pregiudiziale rimarranno le stesse e, dall'altra parte, che un'eventuale aggiunta di altre materie dipenderà fortemente dai risultati, soprattutto in termini di efficienza e di rapidità, che il Tribunale sarà in grado di produrre, tenuto conto anche del funzionamento in concreto del sistema dello sportello unico.

dei ricorsi diretti, che rimane il nucleo centrale e preponderante della sua attività⁹⁷.

In effetti, le modifiche del RP Trib. in esame, unitamente a quelle apportate nel 2023, hanno, per certi versi, stravolto la fisionomia originaria del RP Trib. novellato nel 2015, per quanto quelle appena entrate in vigore, con una ben riuscita operazione di *maquillage*, abbiano consentito di riempire le diverse caselle lasciate vuote dalle modifiche precedenti per via dell'abrogazione di svariate disposizioni. Ora, restano sì degli articoli bis, ter, quater e quinquies, ma il RP Trib., nella sua versione consolidata, si presenta in maniera, tutto sommato, coerente.

È abbastanza evidente che quest'ultima tornata di modifiche, che ha visto l'innesto di numerose nuove disposizioni nel regolamento di procedura del Tribunale e che si è resa necessaria per consentire a quest'ultimo di dotarsi degli strumenti processuali essenziali per esercitare la sua nuova competenza in materia pregiudiziale, è stata dettata dall'esigenza di rispettare il cronoprogramma imposto dalla imminente fine della legislatura, il che non ha consentito di svolgere una riflessione più ampia sulla possibilità di procedere a una vera e propria ristrutturazione del RP Trib.⁹⁸, oggetto, come si è detto, di numerosi interventi negli ultimi due lustri.

Ora che questa, per certi versi convulsa, stagione di riforme sembra essere giunta al termine⁹⁹, sussistono le condizioni per pensare a un

⁹⁷ Il considerando 5 del Regolamento di modifica dello statuto ricorda, al riguardo, che «[d]al momento che il carico di lavoro del Tribunale è [...] strettamente connesso all'evoluzione dell'attività dell'Unione, occorrerà garantire che esso possa continuare ad esercitare pienamente il suo controllo giurisdizionale nei confronti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione». Al riguardo, non va peraltro dimenticato che una delle principali ragioni addotte per giustificare il raddoppio dei membri del Tribunale risiedeva proprio nell'incapacità di quest'ultimo di assicurare la conclusione dei processi in alcuni ambiti (essenzialmente nelle cause riguardanti le intese anticoncorrenziali) entro una durata ragionevole, violando così l'art. 47, secondo c., della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (v., segnatamente, considerando 2 del regolamento 2015/2422, *cit.*).

⁹⁸ Cfr. M.F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione delle "legge di Hooke"? Riflessioni a margine dell'entrata in vigore della recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, *cit.*, p. 71.

⁹⁹ La stagione di riforme del sistema giurisdizionale dell'Unione, poste in essere negli ultimi anni essenzialmente per far fronte al problema del crescente carico di lavoro e di una sua corretta ripartizione in seno all'istituzione, volge ormai al termine con il trasferimento parziale della competenza pregiudiziale al Tribunale. Il futuro dirà se l'assetto appena delineato consentirà di far funzionare al meglio la macchina giudiziaria europea; in ogni caso, per evitare di continuare a lavorare sotto la pressione dell'urgenza, sarebbe auspicabile, come evidenziato da autorevole dottrina, provvedere

intervento di razionalizzazione, senza l'urgenza del tempo e con l'esperienza della prima fase di applicazione di tutte le disposizioni recentemente entrate in vigore¹⁰⁰.

Da questo punto di vista, il Tribunale potrebbe prendere a modello il regolamento di procedura della Corte, in cui figurano separatamente, da una parte, le regoli procedurali comuni e, dall'altra, quelle relative, rispettivamente, al procedimento pregiudiziale e al contenzioso dei ricorsi diretti, opzione scartata, come si è detto, al momento della scelta delle modalità di adattamento del regolamento di procedura del Tribunale alla nuova competenza in materia pregiudiziale, soprattutto in ragione del poco tempo a disposizione per operare un riorganizzazione di tale complessità. Peraltro, con l'acquisizione della competenza in materia di rinvio pregiudiziale, il Tribunale vede erodersi ulteriormente la sua autonomia procedurale, poiché è evidente che ogni eventuale modifica inerente al funzionamento del meccanismo pregiudiziale decisa dalla Corte dovrà immediatamente riflettersi sul regolamento di procedura del Tribunale¹⁰¹.

Se è vero che l'opzione di riconfigurare il regolamento di procedura del Tribunale sulla falsariga di quello della Corte avrebbe l'indubbio pregio di seguire un valido nonché sperimentato modello di riferimento e

per tempo «a discutere, anche organizzando consultazioni con la comunità scientifica e gli interlocutori giudiziari nazionali, su come e quanto rivedere quel sistema e assicurare che le eventuali riforme si possano realizzare in modo ampiamente condiviso e con prospettive di stabilità» (v. A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, in www.BlogDUE.eu, 11 gennaio 2023, p. 4, v. [qui](#)). D'altra parte, questa sembra la direzione indicata anche dal nuovo art. 62 quinquies dello statuto, introdotto su istanza del Parlamento europeo, ai sensi del quale, prima di presentare una richiesta o una proposta di modifica dello statuto, la Corte o, se del caso, la Commissione «procede ad ampie consultazioni». Al riguardo, il considerando 29 del Regolamento di modifica dello statuto precisa che le consultazioni pubbliche dovrebbero essere condotte in maniera aperta e trasparente, garantendo una partecipazione quanto più ampia possibile, e che i risultati di tali consultazioni, oltre ad essere comunicati senza indugio, a seconda dei casi, alla Commissione o alla Corte di giustizia, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio, debbano essere resi pubblici.

¹⁰⁰ Un primo nucleo di cause, passate al vaglio preliminare dello sportello unico, sono ormai state trasferite al Tribunale, cfr. F. MARINO, *Alea iacta est! Trasferite al Tribunale le prime cause pregiudiziali*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 3 dicembre 2024. C'è anche una prima causa che invece è rimasta alla Corte, non avendo superato il vaglio dello sportello unico (si tratta della [domanda di pronuncia pregiudiziale](#) della Corte d'appello di Liegi, nella causa C-844/24, *ECDC Logistics e a.*, che riguarda non solo disposizioni del codice doganale ma anche della Carta dei diritti fondamentali dell'UE).

¹⁰¹ V., in tal senso, E. COULON, *Summer 2024 reforms: A radical overhaul of the Statute of the Court of Justice of the EU and the rules of procedure of the Court of Justice and the General Court*, *cit.*, p. 9.

di poter essere pertanto perseguita e realizzata in un lasso di tempo ragionevole, è altrettanto vero che un'altra opzione, molto più ambiziosa, potrebbe profilarsi all'orizzonte, anche in virtù dell'apertura di una nuova fase delle relazioni tra i due organi giurisdizionali dell'Unione, che la riforma appena realizzata dovrebbe contribuire a rafforzare¹⁰², vale a dire quella di individuare un terreno di riflessione comune in seno all'istituzione avente come obiettivo ultimo la rifusione dei due regolamenti di procedura in un unico nuovo codice di procedura dell'Unione europea destinato a durare nel tempo.

In effetti, non solo i regolamenti di procedura di Corte e Tribunale tendono ormai, con le dovute distinzioni strutturali sopra evidenziate, a somigliarsi sempre di più, ma tra i due organi giurisdizionali esiste ormai una sovrapposizione significativa in termini di competenze¹⁰³, il che potrebbe favorire la rifusione di tutte le norme che regolano il processo dinanzi al giudice dell'UE all'interno di un unico *corpus* normativo che disciplini l'insieme delle competenze, dell'attività e dell'organizzazione della Corte di giustizia, alla stregua degli ordinamenti processuali

¹⁰² Cfr. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *Il Tribunale oltre il pregiudiziale: le pregiudiziali al Tribunale*, in *Rivista del Contenzioso dell'Unione europea*, fasc. spec., 2024, p. 10.

¹⁰³ Al riguardo, è appena il caso di evidenziare, ad esempio, che le nuove "Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale" (in [GUUE C. 2024/6008, del 9 ottobre 2024](#)) si applicano ad entrambi gli organi giurisdizionali. In proposito, al punto 2 dell'introduzione si rammenta che «il procedimento pregiudiziale si basa su una stretta cooperazione tra la Corte e il Tribunale, da un lato, e gli organi giurisdizionali degli Stati membri, dall'altro [e che a] fine di assicurare la piena efficacia di tale procedimento, appare necessario ricordarne le caratteristiche essenziali e fornire alcune precisazioni dirette a chiarire le disposizioni dei regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale, formulate in modo sostanzialmente identico, per quanto riguarda, in particolare, l'autore, l'oggetto e la portata della domanda di pronuncia pregiudiziale, nonché la forma e il contenuto di tale domanda» (per un primo commento, v. G. GRASSO, *La riforma del rinvio pregiudiziale e le nuove raccomandazioni ai giudici nazionali*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, fasc. spec. 2024; v. anche la segnalazione del 4 ottobre 2024 in *eurojus* di G. GRECO, *Rinvio pregiudiziale. Le nuove raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*). Inoltre, se le nuove decisioni adottate dalla Corte e dal Tribunale sull'uso dell'applicazione e-Curia [v., rispettivamente, la "*Decisione della Corte di giustizia, del 4 settembre 2024, relativa al deposito e alla notifica di atti processuali mediante l'applicazione e-Curia*" (in [GUUE L. 2024/2490, del 20 settembre 2024](#)), e la "*Decisione del Tribunale, del 10 luglio 2024, relativa al deposito e alla notifica di atti processuali mediante l'applicazione e-Curia*", *cit.*], sono distinte, pur presentando un contenuto, *mutatis mutandis*, sostanzialmente identico, il documento riguardante le "*Condizioni di utilizzo dell'applicazione e-Curia*", *cit.*, che porta la firma di entrambi i cancellieri, è unico, pur contenendo al suo interno delle precisazioni riguardanti la procedura specifica applicabile al solo Tribunale.

nazionali, in cui le regole di procedura non variano in funzione dell'organo giurisdizionale competente¹⁰⁴.

Certo, il progetto potrebbe sembrare per certi versi audace e richiederebbe senz'altro la necessità di superare una serie di ostacoli più o meno evidenti, tra cui verosimilmente anche quello inerente all'individuazione della base giuridica¹⁰⁵, non è tuttavia utopistico, poiché, come dimostrano gli avvenimenti di questi ultimi anni, la Corte di giustizia è dotata di grande immaginazione ed è animata dalla costante volontà di migliorare l'amministrazione e il funzionamento della giustizia europea, il che lascia dunque aperti degli spiragli. In una prospettiva di relazioni meno improntate a una logica verticistica, un'indicazione auspicabile, in questo senso, potrebbe essere l'avvio sin d'ora di una riflessione congiunta sulla creazione di un organo di *governance* unico all'interno dell'istituzione, in cui siano equamente rappresentati entrambi gli organi giurisdizionali, al quale affidare tutte le competenze in materia procedurale¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Le ragioni per cui i due organi giurisdizionali dell'Unione (e, per il periodo in cui è rimasto in attività, anche il TFP) hanno due regolamenti di procedura distinti (per quanto, sin dall'istituzione del Tribunale, l'ultimo considerando del preambolo del suo primo regolamento di procedura recitasse che era auspicabile che le norme dirette a disciplinare il processo dinanzi al Tribunale “non diverg[essero] più del necessario dalle norme che disciplinano il procedimento dinanzi alla Corte di giustizia in forza del regolamento di procedura di questa”) sono verosimilmente di natura storica, considerato che il Tribunale, le cui competenze e il cui ruolo nel sistema giurisdizionale della Comunità prima e dell'Unione poi sono cresciuti esponenzialmente negli anni, viene istituito per “affiancare” la Corte. Già l'art. 168 A, par. 4, TCEE prevedeva che la istituenda giurisdizione stabilisse il proprio regolamento di procedura di concerto con la Corte di giustizia (per una ricostruzione storica della decisione istitutiva del Tribunale, v. M. CONDINANZI, *Il Tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, Milano, 1996, pp. 37-114).

¹⁰⁵ Come ricordato in precedenza (v. *supra* nota n. 2), la Corte “stabilisce il proprio regolamento di procedura”, analogamente al Tribunale che lo fa però “di concerto con la Corte”, entrambi i regolamenti essendo poi “sottopost[i] all'approvazione del Consiglio” (v., rispettivamente, l'art. 253, quinto c., TFUE e l'art. 254, quinto c., TFUE). Dal momento che il margine di manovra accordato alla Corte è assai ampio, limitando l'intervento del Consiglio alla fase di approvazione [v., in tal senso, R. MASTROIANNI, *Commento all'art. 254 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, pp. 1956-1957] e che la procedura legislativa prevista è la medesima per i due regolamenti di procedura, non sembra potersi escludere *a priori* l'utilizzo della doppia base giuridica qualora si volesse procedere all'adozione di un unico regolamento applicabile alla Corte di giustizia dell'UE.

¹⁰⁶ Un tale auspicio è stato espresso tempo addietro da J.-P. KEPPELNE, *Les procédures de révision du cadre réglementaire des juridictions de l'Union*, cit., p. 368.

ABSTRACT

IT: L'articolo esamina l'impatto che la modifica dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, relativa al trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale in talune materie specifiche, ha avuto sulle regole di funzionamento del processo dinanzi a quest'ultimo. Il trasferimento di tale competenza, sinora appannaggio esclusivo della Corte, sottende infatti un significativo mutamento nell'organizzazione dell'attività giurisdizionale del Tribunale per consentire a quest'ultimo di potersi occupare dei rinvii pregiudiziali che gli saranno attribuiti. Ciò ha reso necessaria l'adozione di modifiche di natura sia organizzativa che procedurale, con il conseguente adattamento del regolamento di procedura del Tribunale e delle sue norme pratiche di esecuzione. A queste modifiche, che hanno mutato la fisionomia del regolamento di procedura del Tribunale, se ne sono affiancate delle altre, di minor impatto, che non hanno alcuna correlazione con la modifica dello statuto. Nell'articolo vengono brevemente illustrate le modifiche più importanti spiegandone la ratio e nella parte finale si prova ad immaginare se e in che maniera sarà necessario avviare un progetto di riassetto del regolamento di procedura del Tribunale o, in alternativa, provare a concepire un nuovo regolamento di procedura unico per entrambi gli organi giurisdizionali.

EN: The article examines the impact that the amendment to the Statute of the Court of Justice of the European Union, relating to the partial transfer of jurisdiction to the General Court to give preliminary rulings in certain specific areas, has had on the rules governing the proceedings before the latter. The transfer of this jurisdiction, which has hitherto been the exclusive prerogative of the Court, indeed implies a significant change in the organisation of the judicial activity of the General Court in order to allow it to handle the preliminary references that will be attributed to it. This has made it necessary to adopt modifications of both an organisational and procedural nature, with the consequent adaptation of the General Court's Rules of Procedure and its Practice Rules for Implementation. Alongside these amendments, which have altered the physiognomy of the General Court's Rules of Procedure, other, less impactful, changes have been introduced, which have no correlation with the amendment of the Statute. The article briefly illustrates the most important changes, explaining their rationale, and in the final part, it attempts to envision whether and how it will be necessary to launch a project for the reorganisation of the General Court's Rules of Procedure or, alternatively, try to devise a new single Rules of Procedure for both courts

L'estensione del meccanismo preventivo di ammissione delle impugnazioni a cinque anni dalla sua entrata in vigore nella recente riforma dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: bilanci e prospettive

di MASSIMO F. ORZAN*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il meccanismo preventivo di ammissione delle impugnazioni: le origini. – 3. I cinque anni di funzionamento del meccanismo preventivo di ammissione delle impugnazioni: un primo bilancio. – 4. L'estensione del meccanismo di ammissione delle impugnazioni nella riforma dello statuto appena approvata: il presente. – 5. Il meccanismo preventivo di ammissione delle impugnazioni: il futuro.

1. Introduzione

La recente entrata in vigore della riforma dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), decisa con il regolamento 2019/2024¹, ha attirato l'interesse della dottrina in particolare per il trasferimento della competenza pregiudiziale dalla Corte di giustizia (la Corte) al Tribunale dell'Unione europea (il Tribunale) in alcune specifiche materie². Tuttavia, nella domanda

* Referendario, Tribunale dell'Unione europea, Corte di giustizia dell'Unione europea. L'autore si esprime a titolo strettamente personale e non impegna l'Istituzione di appartenenza.

¹ GUUE L, 2024/2019, 12 agosto 2024.

² Sulla recente riforma dello statuto v. C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *DUE*, 2022, pp. 501-544; S. IGLESIAS SÁNCHEZ, *Preliminary Rulings before the General Court. Crossing the Last Frontier of the Reform of the EU Judicial System?*, in *Weekend EU Law Live Edition*, 2022, n. 125; A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, in *BlogDUE*, 11 gennaio 2023; C. AMALFITANO, *The Future of Preliminary Rulings in the EU Judicial System*, in *Weekend EU Law Live Edition*, 2023, n. 133; D. PETRIĆ, *The Preliminary Ruling Procedure 2.0*, in *European Papers*, 2023, pp. 25-42; D. SARMIENTO, *On the Road to a Constitutional Court of the European Union: The Court of Justice After the Transfer of the Preliminary Reference Jurisdiction to the General Court*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2023, VII ss.; J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *La reforma del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: la ruptura de un tabú*, in *Revista Española de Derecho Europeo*, 2024, pp. 21-63; M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *Il Tribunale oltre il pregiudizio: le pregiudiziali al Tribunale*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, fasc. spec., 2024, R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni pregiudiziali al Tribunale: una riforma epocale o un salto*

legislativa introdotta dalla Corte il 22 dicembre 2022, quest'ultima ha presentato un'altra proposta, volta ad estendere il meccanismo preventivo di ammissione delle impugnazioni³ (il cd. meccanismo di filtro)⁴, operante dal 1° maggio 2019. Questa parte della proposta

nel buio?, in *Quaderni AISDUE*, 2024, pp. 1-28; M.F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione della "legge di Hooke"? Riflessioni a margine dell'entrata in vigore della recente riforma dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, fasc. spec., 2024, pp. 20-72; *The 2024 Reform of the Statute of the Court of Justice of the EU. October 2024*, consultabile su *EULawLive*; E. COULON, *Summer 2024 Reforms: A Radical Overhaul of the Statute of the Court of Justice of the EU and the Rules of Procedure of the Court of Justice and the General Court*, in *Concurrences*, fasc. 4, 2024, pp. 1-17; P. BIAVATI, *La recente riforma del sistema giudiziario dell'Unione europea: brevi annotazioni sulle sue ricadute processuali*, in *eurojus*, 2024, pp. 171-176; D.P. DOMENICUCCI, *L'impatto del trasferimento parziale della competenza pregiudiziale sulle regole di funzionamento del processo dinanzi al Tribunale dell'Unione europea*, in questo numero speciale di *eurojus*, pp. 46 e ss.; C. TOVO, *Le nuove regole processuali in materia pregiudiziale e le loro implicazioni istituzionali per la Corte di giustizia: verso un'ulteriore costituzionalizzazione?* *ivi*, pp. 1 e ss.

³ Sulle impugnazioni in generale v. M. MIGLIAZZA, *Il doppio grado di giurisdizione nel diritto delle Comunità europee*, Milano, 1993; M. GROS, *Le pourvoi devant la Cour de justice des Communautés européennes*, in *L'actualité juridique: droit administratif*, 1995, pp. 859-866; S. SONELLI, *Appeal on Points of Law in the Community System*, in *Common Market Law Review*, 1998, pp. 871-900; C. NAÔMÉ, *Articolo 190 RP Corte*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, Napoli, 2017, p. 898 ss.; ID., *Appeals before the Court of Justice of the European Union*, Oxford, 2018; F. FILPO, *La procedura dinanzi alla Corte di giustizia*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione europea*, Torino, in corso di pubblicazione.

⁴ Sul cd. meccanismo di filtro delle impugnazioni v. M. VAN DER WOUDE, *In Favour of Effective Judicial Protection: A Reminder of the 1988 Objectives*, in *Concurrences. Competition Law Journal*, 2014, pp. 9-12; C. AMALFITANO, *Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *DUE*, 2019, p. 29 ss.; C. RASIA, *L'introduzione del "filtro" nel giudizio di impugnazione avanti la Corte di giustizia dopo la riforma del 2019*, in *Rivista di diritto e procedura civile*, 2019, pp. 699-710; M.A. GAUDISSART, *L'admission préalable des pourvois: une nouvelle procédure pour la Cour de justice*, in *CDE*, 2020, p. 177 ss.; A. GENTILE, *One Year of Filtering before the Court of Justice of the European Union*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 2020, p. 807 ss.; M.F. ORZAN, *Some Remarks on the First Applications of the Filtering of Certain Categories of Appeals before the Court of Justice*, in *European Intellectual Property Review*, 2020, p. 426 ss.; P. IANNUCELLI, *L'ammissione preventiva delle impugnazioni contro le decisioni del Tribunale dell'Unione europea ex art. 58 bis dello Statuto: una prima valutazione e le eventuali applicazioni future*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Milano, 2022, pp. 117-142; C. ORÓ MARTÍNEZ, *The Filtering of Appeals by the Court of Justice: Taking Stock of the Two First Orders Allowing an Appeal to Proceed*, in *Weekend EU Law Live Edition*, 2022, n. 112; L. DE LUCIA, *New Developments Concerning Article 58a of the Statute of the Court of Justice of the European Union*, in *EU Law Live*, 21/03/2023; K. BRADLEY, *The Court of Justice Appeal Filter Mechanism and Effective*

della Corte, accolta *de plano* in sede di negoziazione, ha portato alla modifica dell'art. 58 *bis* dello statuto, che disciplina il meccanismo di filtro.

Nel presente contributo, dopo avere brevemente ricordato la genesi del meccanismo di filtro, innanzitutto, è dato conto del funzionamento di tale meccanismo dalla sua entrata in vigore nel 2019. Sono descritte, poi, le modalità della sua estensione nella riforma appena approvata. Un'osservazione conclusiva segue nella quale il meccanismo in parola è messo in prospettiva rispetto alle altre trasformazioni in corso e alle possibili future, così da inserirlo in un contesto più ampio, che investe l'architettura della CGUE.

2. Il meccanismo di filtro preventivo delle impugnazioni: le origini.

Il meccanismo di filtro delle impugnazioni è entrato in vigore il 1° maggio 2019 all'esito della procedura innescata con la domanda di modifica dello statuto introdotta dalla Corte il 26 marzo 2018⁵. La domanda in parola proponeva: i) il trasferimento di alcune categorie di ricorsi per inadempimento dalla Corte al Tribunale⁶; ii) il trasferimento della competenza a statuire sui ricorsi di annullamento collegati alla mancata esecuzione adeguata di una sentenza pronunciata da quest'ultima ex art. 260, parr. 2 o 3, TFUE⁷; iii) la creazione di un meccanismo di filtro per determinate impugnazioni; e, infine iv) alcune modifiche dello statuto per garantire il coordinamento terminologico tra esso e il TFUE. Com'è

Judicial Protection: Throwing Out the Baby With the Bathwater?, in *EU Law Live*, 1/07/2024; R. TORRESAN, *Filtering Appeals over Decisions Originally Taken by Boards of Appeal: Rationale, Impact and Possible Evolution of Article 58a of the CJEU Statute*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, fasc. spec., 2024, pp. 125-156.

⁵ Il progetto di modifica è consultabile all'indirizzo <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2018-INIT/it/pdf>.

⁶ Su tale trasferimento, in chiave critica, v. R. ADAM, *La recente proposta della Corte di trasferire i ricorsi per inadempimento al Tribunale dell'Unione*, in *Federalismi.it*, fasc. 3, 2018, pp. 2-16.

⁷ In argomento v. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Infrazioni statali al diritto UE: l'esecuzione delle sentenze "comunitarie" di accertamento e di quelle di condanna*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2024, pp. 69-94.

noto, la prima proposta non è stata accolta, mentre le altre sono confluite nel regolamento 2019/629⁸.

Per quanto riguarda il meccanismo di filtro, innanzitutto, la Corte ha giustificato la sua creazione in base all'assunto che negli ultimi anni numerose impugnazioni avverso decisioni rese dal Tribunale nell'ambito di ricorsi introdotti contro decisioni adottate da autorità amministrative indipendenti, le quali garantiscono un ricorso amministrativo prima di essere portate dinanzi alle giurisdizioni dell'Unione, erano state rigettate frequentemente come manifestamente irricevibili o non fondate. Partendo da questo dato, la Corte ha considerato opportuno alleggerire le proprie sezioni da questo carico di lavoro, così da potersi concentrare sulle cause meritevoli di attenzione e utilizzare le sue risorse in modo ottimale. Nel corso della negoziazione che ne è seguita, alcuni dubbi sono emersi rispetto alla nozione di "autorità amministrative indipendenti", contenuta nel progetto proposto dell'art. 58 *bis* statuto⁹. Il testo finale è stato riformulato. Da un lato, questa espressione è stata sostituita da "commissione di ricorso indipendente" e, dall'altro, è stata aggiunta una lista di commissioni che soddisfacevano tale criterio, ossia quelle istituite nell'ambito dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO), dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO), dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA) e dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (EASA)¹⁰.

⁸ *GUUE* L 111, 25 aprile 2019, pp. 1–3.

⁹ Sul punto, in dottrina, v. J. ALBERTI, *The Draft Amendments to CJEU's Statute and the Future Challenges of Administrative Adjudication in the EU*, in *Federalismi.it*, fasc. 3, 2019, pp. 1-32.

¹⁰ In proposito, è noto che all'epoca della scelta di individuare esplicitamente le commissioni di ricorso, le cui decisioni sarebbero state sottoposte a questo meccanismo ve ne erano ad altre che non sono state prese in considerazione. Questa scelta, che può destare qualche perplessità, è stata ad ogni modo superata dalla riforma appena entrata in vigore, la quale ha esteso a queste commissioni, non contemplate nella lista contenuta nell'art. 58 *bis* statuto al momento della sua entrata in vigore, il meccanismo di filtro. V. *infra*, par. 4. Benché esuli dall'esame del presente contributo, è opportuno ricordare che la natura, il ruolo e le funzioni delle commissioni di ricorso delle agenzie individuate dall'art. 58 *bis* statuto fanno l'oggetto di un vivace dibattito della dottrina per il quale si rinvia a G. GRECO, *Le commissioni di ricorso nel sistema di giustizia dell'Unione europea*, Milano, 2020; J. ALBERTI (ed.), *Quo vadis, Boards of Appeal? The Evolution of EU Agencies' Boards of Appeal and the Future of the EU System of Judicial*

L'art. 58 *bis* statuto, poi, recependo la proposta della Corte, ha subordinato l'esame di una impugnazione proposta contro una pronuncia del Tribunale avente a oggetto una decisione di una di queste quattro commissioni alla condizione che tale impugnazione sollevasse una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione. Sull'interpretazione della condizione in parola ci si soffermerà nel paragrafo successivo.

Infine, l'art. 58 *bis* statuto ha rinviato al regolamento di procedura della Corte (RP Corte) per la disciplina di dettaglio della procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni. Al fine di dare esecuzione a questa previsione, la Corte ha inserito nel Titolo V, consacrato alle *Impugnazioni delle decisioni del Tribunale*, il Capo I *bis*, dedicato all'*Ammissione preventiva delle impugnazioni ai sensi dell'articolo 58 bis*. Questo Capo disciplina, da un lato, all'art. 170 *bis*, le modalità di deposito della domanda di ammissione e, dall'altro, all'art. 170 *ter*, la procedura e la formazione della Corte competente a pronunciarsi su tale domanda. Quanto al primo, l'articolo dispone che il ricorrente deve allegare al proprio ricorso una domanda di ammissione dell'impugnazione in cui espone la questione importante che l'impugnazione solleva per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione e che contiene tutti gli elementi necessari per consentire alla Corte di statuire su tale domanda. In assenza di tale domanda, che non deve superare le sette pagine, il vicepresidente della Corte dichiara l'impugnazione irricevibile. Quanto al secondo, esso stabilisce che la Corte deve statuire "nel più breve tempo possibile", in una sezione composta dal vicepresidente, dal giudice relatore e dal presidente della sezione a tre giudici cui appartiene tale giudice. In proposito, è interessante rilevare che questa composizione realizza una sorta di specializzazione¹¹, attraverso la presenza costante del

Protection, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, fasc. speciale, 2024 e A. BIONDI, *The Ever-Evolving Role of EU Board of Appeal: Some Personal Reflections*, in *eurojus*, 2024, pp. 60-67.

¹¹ Sulle diverse forme di specializzazione dinanzi alle giurisdizioni dell'Unione v. U. ÖBERG, A. MOHAMED, P. SABOURET, *On Specialisation of Chambers at the General Court*, in M. DERLEN, J. LINDHOLM (eds.), *The Court of Justice of the European Union: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, 2018, p. 211 ss.; F. CLAUSEN, *Quelle place pour la*

vicepresidente e persegue l'obiettivo di garantire la coerenza nell'approccio alle domande di ammissione.

Nel complesso, l'introduzione del meccanismo di filtro ha rappresentato una modifica non priva di importanza nella misura in cui, tanto il TFUE che lo statuto configurano la possibilità di impugnare le decisioni con cui il Tribunale chiude il procedimento. Il meccanismo di filtro ha introdotto quindi una deroga a questo principio¹².

spécialisation au sein des juridictions de l'UE, in D. DERO-BUGNY, A. CARTIER BRESSON (sous la direction de), *Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne. Bilan et perspectives*, Bruxelles, 2020, p. 131 ss.; M.F. ORZAN, *La specializzazione del Tribunale dell'Unione europea tra realtà e prospettive: ieri, oggi, domani(?)*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione alla ricerca di un equilibrio efficiente e (in)stabile*, Milano, 2022, pp. 89-116.

¹² Peraltro, va osservato che anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che il diritto all'appello può essere limitato. In effetti, nella sentenza del 12 novembre 2002, in causa 46129/99, *Zvolský and Zvolská v the Czech Republic*, al punto 47, tale Corte ha giudicato che «the “right to a court”, of which the right of access is one aspect, is not absolute» e «it is subject to limitations», anche se «[those] limitations [...] must not restrict or reduce the individual's access in such a way or to such an extent as to impair the very essence of the right», e a condizione che dette limitazioni «[to] be compatible with Article 6 § 1[...] pursue a legitimate aim and there is a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim pursued». In questo contesto, va rilevato che una parte della dottrina [A. ROSAS, *Message de depart*, consultabile su curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-10/brochure_audience_solennelle_octobre_19_.pdf, p. 8], ha prospettato la possibilità di costituire in seno allo stesso Tribunale delle sezioni delle impugnazioni o d'appello. Questa ipotesi, seppure suggestiva, non sembra realizzabile senza una revisione dei trattati. In primo luogo, per quanto riguarda l'istituzione di una sezione delle impugnazioni in seno al Tribunale, l'art. 256, par. 1, seconda frase, TFUE, prevede che «[l]e decisioni emesse dal Tribunale [...] possono essere oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia per i soli motivi di diritto e alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo statuto». Pertanto, risulta difficile ipotizzare l'istituzione di questo tipo di sezioni, senza una previa modifica del diritto primario. Per quanto riguarda la creazione di una sezione di appello valgono le stesse considerazioni. In effetti, il solo riferimento all'appello contenuto nel diritto primario concerne la possibilità indicata all'art. 257, 3° c., TFUE nel caso di decisioni adottate da un tribunale specializzato e non copre, quindi, quella di un appello avverso una decisione adottata dal Tribunale. In secondo luogo, va osservato che la coesistenza nell'ambito di una stessa giurisdizione del primo e del secondo grado, oltre a sollevare qualche dubbio di opportunità, non sembra esente da critiche rispetto al diritto a un equo processo sancito all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con riferimento, in particolare, al principio d'imparzialità. A tal riguardo, pur ammettendo che senza una revisione dei trattati questa soluzione non sarebbe stata perseguibile, è stato osservato che essa avrebbe permesso di alleggerire maggiormente la Corte rispetto a quella consistente nella creazione del meccanismo di filtro (così P. IANNUCELLI, *L'ammissione preventiva*, cit., p. 140).

3. I cinque anni di funzionamento del meccanismo di filtro preventivo delle impugnazioni: un primo bilancio.

Al fine di effettuare un bilancio dei primi cinque anni di funzionamento del meccanismo di filtro risulta imprescindibile illustrare alcuni dati statistici relativi al numero di domande introdotte e al loro esito. In proposito, ad oggi, sono state depositate 238 domande di ammissione delle impugnazioni, di cui 236 in materia di proprietà intellettuale¹³ e 2 nel contenzioso delle sostanze chimiche. Per quanto riguarda le prime, 226 non sono state ammesse, 5 lo sono state¹⁴, 7 sono pendenti. Per quanto riguarda le seconde, entrambe sono state rigettate¹⁵. Un primo dato che si impone all'evidenza è l'approccio particolarmente severo della Corte nel valutare l'ammissibilità delle domande. Tale approccio ha avuto la conseguenza di sublimare il ruolo del Tribunale, che è divenuto, in sostanza, il solo giudice del Kirchberg dinanzi al quale una parte soccombente all'esito della procedura di revisione amministrativa interna dinanzi a una commissione di ricorso ha potuto fare valere i propri argomenti per contestare la legalità della decisione adottata da siffatta commissione.

Dopo questa valutazione di natura statistica, che consente di trarre alcune conclusioni sulla politica giudiziaria della Corte rispetto al meccanismo di filtro, senza pretesa di esaustività, è altrettanto utile esaminare l'approccio sviluppato dalla Sezione per l'ammissione delle impugnazioni della Corte nel valutare la condizione, evocata nel paragrafo precedente, dalla quale dipende l'ammissione dell'impugnazione, ossia l'esistenza di "una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione".

A tal proposito, una considerazione preliminare merita di essere svolta. Malgrado le cautele dovute in ragione della diversa natura del procedimento che si instaura, qualche spunto può essere offerto

¹³ All'interno di questa materia, le domande di ammissione sono state così ripartite: 201 marchi, 31 disegni e modelli e 4 varietà vegetali.

¹⁴ Su tali decisioni si ritornerà nel proseguo del presente paragrafo.

¹⁵ Corte giust., 28 maggio 2024, in causa C-78/24 P, *Cruelty Free Europe c. ECHA*, ECLI:EU:C:2024:590 e in causa C-79/24 P, *Cruelty Free Europe c. ECHA*, ECLI:EU:C:2024:430.

dalla prassi relativa al riesame da parte della Corte delle pronunce del Tribunale in qualità di giudice delle impugnazioni avverso le decisioni rese dal Tribunale della funzione pubblica¹⁶. Com'è noto, il riesame presuppone la sussistenza di un "rischio per l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione europea"¹⁷. Questa parziale sovrapposibilità delle condizioni previste per instaurare i due procedimenti milita per una comparazione. Nondimeno, è altrettanto importante rilevare che nel caso del riesame, la valutazione è effettuata rispetto all'esistenza di "un serio rischio", mentre, nell'ammissione delle impugnazioni a venire in rilievo deve essere una "questione importante" non limitata all'unità e alla coerenza, ma anche allo "sviluppo" del diritto dell'Unione europea.

Ciò premesso, per quanto riguarda il riesame, in una delle prime decisioni rese in tale ambito, *Commissione c. Petrilli*, la Corte ha adottato una posizione di principio, definendo in termini piuttosto restrittivi i limiti del proprio intervento rispetto alle pronunce del Tribunale¹⁸. Sulla base di questa decisione, la Corte è intervenuta

¹⁶ In argomento, si vedano A. TIZZANO, P. IANNUCELLI, *Premières applications de la procédure de "réexamen" devant la Cour de justice de l'Union européenne*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D.G. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 733-754; B. CORTESE, *Articoli 62, 62 bis e 62 ter Statuto*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op.cit.*, pp. 331-332; M. BRKAN, *La procédure de réexamen devant la Cour de justice: vers une efficacité accrue du nouveau règlement de procédure*, in S. MAHIEU (dir.), *Contentieux de l'Union européenne: questions choisies*, Bruxelles, 2014, pp. 489-513.

¹⁷ In proposito, va ricordato che con il trasferimento della competenza pregiudiziale in alcune materie, il procedimento di riesame previsto per le decisioni del Tribunale in materia pregiudiziale dall'art. 256, par. 2, 3° c., TFUE riprende a funzionare. Sulle particolarità di tale procedimento in ambito pregiudiziale rispetto a quello azionabile dalla Corte nel caso di pronunce rese dal Tribunale in qualità di giudice delle impugnazioni avverso le decisioni del Tribunale della funzione pubblica sia consentito di rinviare a M.F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione*, cit., pp. 43-45.

¹⁸ Cfr. Corte giust., 8 febbraio 2011, in causa C-17/11 RX, *Commissione c. Petrilli*, ECLI:EU:C:2011:55, punto 4, in cui la Corte ha affermato «che non [le] spetta, in sede di procedura di riesame, pronunciarsi sulla fondatezza di un'evoluzione giurisprudenziale del Tribunale, operata da quest'ultimo in veste di giudice d'appello [...] in quanto spetta ormai unicamente al [TFP] e al [Tribunale] far evolvere la giurisprudenza in materia di funzione pubblica; [essa] è competente solo ad evitare che le pronunce del Tribunale non compromettano l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione».

raramente, in presenza di “rischi trasversali”, che esulavano dal diritto della funzione pubblica¹⁹.

Con riguardo alla valutazione della condizione per ammettere un’impugnazione, dalle ormai numerose ordinanze rese in questi anni dalla Sezione per l’ammissione delle impugnazioni alcune tendenze emergono tanto sul piano procedurale che su quello sostanziale.

Da un punto di vista procedurale, la Corte ha precisato che incombe sul ricorrente l’onere di dimostrare che le questioni sollevate dalla sua impugnazione sono importanti per l’unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell’Unione, con la conseguenza che la sua domanda deve contenere tutti gli elementi necessari per permettere alla Corte di statuire su di essa, elementi che devono essere enunciati in maniera chiara e precisa²⁰. A tal proposito, la Corte ha elaborato una sorta di *vademecum* su come la domanda di ammissione deve essere formulata, affinché essa possa pronunciarsi²¹. In questo contesto, la Corte ha altresì affermato che

¹⁹ In effetti, la Corte ha riesaminato solo sei delle oltre quattrocento pronunce rese dal Tribunale nella sua qualità di giudice delle impugnazioni, limitandosi a intervenire in cause in cui si ponevano questioni trasversali: Corte giust., 17 dicembre 2009, in causa C-197/09 RX-II, *M c. EMEA*, ECLI:EU:C:2009:804, punto 66 (diritto al contraddittorio); Corte giust., 28 febbraio 2013, in causa C-334/12 RX-II, *Arango Jaramillo e.a. c. BEI*, ECLI:EU:C:2013:134, punto 54 (termine ragionevole per il deposito di un ricorso); Corte giust., 19 settembre 2013, in causa C-579/12 RX-II, *Commissione c. Strack*, ECLI:EU:C:2013:570, punto 58 (relazione tra statuto e Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea); Corte giust., 10 settembre 2015, in causa C-417/14 RX-II, *Missir Mamachi di Lusignano c. Commissione*, ECLI:EU:C:2015:588, punto 53 (riparto di competenze tra Tribunale e TFP in materia risarcitoria); Corte giust., 26 marzo 2020, in cause riunite C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, *Simpson c. Consiglio e HG c. Commissione*, ECLI:EU:C:2020:232, punto 87 (principio del giudice precostituito per legge).

²⁰ Cfr. Corte giust. 24 ottobre 2019, in causa C-613/19 P, *Porsche c. EUIPO*, EU:C:2019:905, punto 13.

²¹ *Ibid.*, punto 15, nel quale la Corte afferma che «una domanda di ammissione dell’impugnazione deve, in ogni caso, enunciare in maniera chiara e precisa i motivi sui quali l’impugnazione si fonda, individuare con la stessa precisione e chiarezza la questione di diritto sollevata da ciascun motivo, precisare se tale questione è importante per l’unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell’Unione ed esporre in maniera specifica le ragioni per le quali detta questione è importante alla luce del criterio fatto valere. Per quanto concerne, in particolare, i motivi di impugnazione, la domanda di ammissione dell’impugnazione deve precisare la disposizione del diritto dell’Unione o la giurisprudenza che sarebbe stata violata dalla sentenza o dall’ordinanza impugnata, esporre succintamente in cosa consista il presunto errore di diritto commesso dal

spetta al ricorrente “dimostrare che, indipendentemente dalle questioni di diritto dedotte nella sua impugnazione, quest’ultima solleva una o più questioni importanti per l’unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell’Unione, posto che la portata di tale criterio va al di là del contesto della sentenza impugnata e, in definitiva, di quello della sua impugnazione”²². La Corte ha quindi fornito, nell’ambito dell’esame relativo all’onere probatorio, alcune indicazioni sulle condizioni che devono essere soddisfatte perché un’impugnazione possa essere ammessa.

Da un punto di vista sostanziale, seguendo un *case by case approach*, la Corte ha individuato, in negativo, una serie di questioni che non possono essere considerate “importanti” ai sensi dell’art. 58 *bis*, 3° c., statuto. Ad esempio, essa ha stabilito che non sono tali: uno snaturamento dei fatti che, benché verificato, non incide sul ragionamento del Tribunale²³; un errore commesso dalla Commissione di ricorso dell’EUIPO²⁴; un errore commesso dal Tribunale nell’interpretazione della giurisprudenza della Corte²⁵; la pretesa necessità di apportare un chiarimento rispetto a una precedente decisione della Corte²⁶; l’inadempimento dell’obbligo di motivazione da parte del Tribunale²⁷ o il carattere contraddittorio

Tribunale ed indicare in che misura tale errore abbia influito sull’esito della sentenza o dell’ordinanza impugnata. Se l’errore di diritto lamentato discende dalla violazione della giurisprudenza, la domanda di ammissione dell’impugnazione deve illustrare, succintamente ma in maniera chiara e precisa, in primo luogo, in cosa consiste l’asserita contraddizione, individuando tanto i punti della sentenza o dell’ordinanza impugnata che il ricorrente pone in discussione quanto quelli della decisione della Corte o del Tribunale che sarebbero stati violati, e, in secondo luogo, le ragioni concrete per le quali una simile contraddizione solleva una questione importante per l’unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell’Unione».

²² *Ibid.*, punto 18.

²³ Corte giust., 24 settembre 2019, in causa C-426/19 P, *Hesse c. EUIPO*, ECLI:EU:C:2019:778, punto 11 e Corte giust., 29 ottobre 2020, in causa C-309/20 P, *Peek & Cloppenburg c. EUIPO*, ECLI:EU:C:2020:879, punto 21.

²⁴ Corte giust., 24 ottobre 2019, in causa C-599/19 P, *Rietze c. EUIPO*, ECLI:EU:C:2019:903, punto 14 e Corte giust., 17 giugno 2022, in causa C-145/22 P, *Lück c. EUIPO*, ECLI:EU:C:2022:487, punto 18.

²⁵ Corte giust., 19 novembre 2024, in causa C-538/24 P, *Penguin Random House c. EUIPO*, ECLI:EU:C:2024:969, punto 17.

²⁶ Corte giust., 2 ottobre 2024, in causa C-335/24 P, *Lidl Stiftung c. EUIPO*, ECLI:EU:C:2024:870, punto 19.

²⁷ Corte giust., 4 ottobre 2024, in causa C-503/24 P, *Puma c. EUIPO*, ECLI:EU:C:2024:871, punto 21.

del suo ragionamento²⁸; il carattere inedito di una questione²⁹; la presunta violazione degli artt. 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³⁰; e, infine, un'incoerenza nella valutazione da parte del Tribunale del valore di una dichiarazione scritta rispetto alla giurisprudenza precedente³¹.

In cinque occasioni, invece, la Corte ha ammesso l'impugnazione, considerando "questioni importanti" ai sensi dell'art. 58 *bis*, 3° c., statuto: *i*) la contestazione mossa al Tribunale di avere oltrepassato i limiti assegnati alla sua competenza riformando *de facto* la decisione della commissione di ricorso dopo aver esaminato un motivo rilevato d'ufficio³²; *ii*) l'impatto della Brexit *a*) sulla valutazione degli elementi di prova nell'ambito di un procedimento di dichiarazione di nullità³³, *b*) sull'interesse legittimo del titolare di un diritto anteriore al successo di un'opposizione qualora la controversia sottoposta al Tribunale riguardi una decisione adottata al termine di un procedimento di opposizione, fondato su un diritto anteriore protetto unicamente nel Regno Unito, e il periodo transitorio sia scaduto alla data di adozione di tale decisione³⁴ e *c*) sull'incidenza dell'estinzione, nel corso del procedimento, del diritto anteriore sulla sussistenza dell'oggetto della controversia e sull'interesse ad agire³⁵; *iii*) e, infine, la possibilità di colmare un'eventuale lacuna legislativa di un atto del diritto dell'Unione attraverso l'applicazione diretta di una

²⁸ Corte giust., 23 febbraio 2024, in causa C-707/23 P, *Breville c. EUIPO*, ECLI:EU:C:2024:168, punto 19.

²⁹ Corte giust., 30 settembre 2019, in causa C-461/19 P, *All Star c. EUIPO*, ECLI:EU:C:2019:797, punto 16 e Corte giust., 21 dicembre 2021, in causa C-538/21 P, *Chypre c. EUIPO*, ECLI:EU:C:2021:1053, punto 22.

³⁰ Corte giust., 2 ottobre 2024, in causa C-362/24 P, *MHCS c. EUIPO e Lidl Stiftung*, ECLI:EU:C:2024:816, punto 24.

³¹ Corte giust., 6 febbraio 2020, in causa C-858/19 P, *NHS c. EUIPO*, ECLI:EU:C:2020:83, punto 15 e Corte giust., 23 marzo 2021, in causa C-639/20, *CEDC International c. EUIPO*, ECLI:EU:C:2021:227, punto 25.

³² Corte giust., 23 luglio 2023, in causa C-93/23 P, *EUIPO c. Neoperl*, ECLI:EU:C:2023:601.

³³ Corte giust., 18 aprile 2023, in causa C-751/22 P, *Shopify c. EUIPO*, ECLI:EU:C:2023:328.

³⁴ Corte giust., 16 novembre 2022, in causa C-337/22 P, *EUIPO c. Nowhere*, ECLI:EU:C:2022:908.

³⁵ Corte giust., 7 aprile 2022, in causa C-801/21 P, *EUIPO c. Indo European Foods*, ECLI:EU:C:2022:295.

disposizione di diritto internazionale, che non soddisfa le condizioni richieste dalla giurisprudenza della Corte al fine di produrre effetti diretti³⁶.

Proprio queste cinque ordinanze di ammissione apportano utili precisazioni sulla nozione di “questione importante”. In effetti, al netto della diversità delle problematiche sollevate, esse sono accomunate da un elemento, ossia quello di contenere la formula secondo la quale “dalla domanda di ammissione dell’impugnazione risulta che la questione sollevata [...] oltrepassa l’ambito della sentenza impugnata e, in definitiva, quello di tale impugnazione”³⁷. Le ordinanze in parola definiscono quindi, in positivo, il criterio cui è sottoposta l’ammissione di un’impugnazione.

In definitiva, precisando ciò che era già stato delineato nell’ambito dell’esame relativo all’onere della prova, la Corte ha ancorato l’ammissibilità di un’impugnazione alla presenza di una questione trasversale, che si estende al di là del perimetro della controversia. In questo senso, l’approccio della Sezione

³⁶ Corte giust., 10 dicembre 2021, in causa C-382/21 P, *EUIPO c. The KaiKai Company Jaeger Wichmann*, ECLI:EU:C:2021:1050.

³⁷ Nella causa *Euipo c. Neoperl*, cit., punto 38, la Corte ha riconosciuto il carattere costituzionale della contestazione relativa alla competenza del Tribunale sollevata dall’EUIPO. Nella causa *Shopify c. EUIPO*, cit., punto 38, la Corte ha valutato che la questione sollevata nella domanda si pone non solo per quanto riguarda gli effetti dell’accordo di recesso sui procedimenti pendenti, ma anche in tutti i casi in cui il marchio anteriore o la portata della protezione conferita da quest’ultimo siano pregiudicati da eventi verificatisi successivamente alla data di priorità o a quella del deposito del marchio contestato, quali una perdita di carattere distintivo o di notorietà o una modifica della legge applicabile al procedimento. Nella causa *EUIPO c. Nowhere*, cit., punto 37, la Corte ha accolto l’argomento dell’EUIPO relativo alla necessità di valutare se il requisito dell’interesse ad agire e a proseguire il procedimento, applicato nel contesto dei procedimenti giurisdizionali dinanzi al Tribunale e alla Corte, sia rilevante nell’ambito dei procedimenti amministrativi relativi ai marchi dell’Unione europea. Nella causa *EUIPO c. Indo European Foods*, cit., punto 35, la Corte ha ritenuto che la questione della determinazione delle conseguenze da trarre dalla regola secondo cui l’autore dell’atto annullato deve fare riferimento alla data di tale atto per adottare l’atto sostitutivo, in particolare nel contesto dell’accordo di recesso e della fine del periodo di transizione, costituisce una questione importante di natura procedurale che non è limitata al diritto della proprietà intellettuale. Infine, nella causa *EUIPO c. The KaiKai Company Jaeger Wichmann*, cit., punto 33, la Corte ha avvallato la tesi della ricorrente secondo la quale il riconoscimento di un effetto diretto dell’art. 4 della Convenzione di Parigi suscettibile di avere conseguenze sistemiche pregiudizievoli sull’ordinamento giuridico dell’Unione rappresenta una questione importante ai sensi dell’art. 58 bis, 3° c., statuto.

dell'ammissione delle impugnazioni si ricongiunge a quello della Sezione del riesame, individuando nell'esistenza di una problematica, che solleva questioni orizzontali suscettibili di produrre conseguenze al di là della causa esaminata, il presupposto per l'instaurazione di entrambi i procedimenti.

4. L'estensione del meccanismo del filtro nella riforma dello statuto appena approvata: il presente.

Nella riforma appena entrata in vigore, il meccanismo di filtro è stato esteso alle pronunce del Tribunale avverso le decisioni adottate da commissioni di ricorso esistenti al momento dell'entrata in vigore della riforma 2018, ma che non figuravano nella lista dell'art. 58 *bis*³⁸, e a quelle rese nei ricorsi introdotti conformemente a una clausola compromissoria sulla base dell'art. 272 TFUE³⁹.

Per quanto riguarda l'estensione alle restanti commissioni di ricorso, essa assume sicuramente rilievo da un punto di vista simbolico, ma in termini quantitativi non appare determinante. In effetti, se il meccanismo di filtro fosse entrato in vigore anche per queste commissioni nel 2019, questo avrebbe implicato che le impugnazioni sottoposte a filtro sarebbero state solo tre nell'ambito del contenzioso originato dalle decisioni della Commissione di ricorso dell'ACER⁴⁰.

Per quanto riguarda l'inclusione nel meccanismo di filtro delle pronunce rese dal Tribunale sulla base di clausole compromissorie ai sensi dell'art. 272 TFUE, sebbene non siano frequenti le decisioni

³⁸ Le commissioni di ricorso in parola sono quelle dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, del Comitato di risoluzione unico, dell'Autorità bancaria europea, dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e dell'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie.

³⁹ È opportuno ricordare che in base all'art. 2 reg. 2019/2024, non si applica il meccanismo di filtro alle impugnazioni introdotte avverso pronunce del Tribunale riguardanti decisioni adottate dalle commissioni di ricorso aggiunte nella presente riforma e ricorsi fondati su una clausola compromissoria, già pendenti dinanzi alla Corte al 1° settembre 2024, data di entrata in vigore di detta riforma.

⁴⁰ Le tre cause in questione sono la C-281/23 P, *Polskie sieci elektroenergetyczne e.a. c. ACER*, la C-282/23 P, *Polskie sieci elektroenergetyczne e.a. c. ACER* e la C-46/21 P, *ACER c. Aquind*.

di questa giurisdizione oggetto di contestazione dinanzi alla Corte⁴¹, non si può nascondere la rilevanza. In effetti, come rilevato nel par. 2 la creazione del meccanismo di filtro è stata sostanzialmente giustificata dal fatto che esso avrebbe riguardato contenziosi in cui esistevano procedimenti interni di revisione, previsti a livello delle agenzie dell'Unione, che potevano ammettere che fosse il solo Tribunale a conoscere il ricorso avverso una decisione adottata da tali agenzie all'esito di una procedura complessa. Ora, se è vero che nella domanda legislativa la Corte ha spiegato le ragioni per estendere il meccanismo di filtro alle pronunce rese dal Tribunale nei ricorsi introdotti sulla base dell'art. 272 TFUE, in ragione della peculiare natura di detti ricorsi⁴², resta il fatto che per la prima volta tale meccanismo si applica a un ricorso diretto, che non presenta le specificità di quello originato dalle decisioni delle commissioni di ricorso. Di conseguenza, il contenzioso fondato su una clausola compromissoria potrebbe essere l'“apripista” per altre categorie di ricorsi diretti in futuro⁴³.

In definitiva, l'estensione del meccanismo di filtro appena decisa non sembra rispondere ad una necessità contingente della Corte di ridurre il suo carico di lavoro, ma piuttosto, in prospettiva, un passaggio funzionale al progressivo alleggerimento del suo ruolo di giudice nel contenzioso diretto, cui corrisponde, beninteso, un altrettanto progressivo riconoscimento della centralità del Tribunale

⁴¹ È interessante osservare che, da un lato, nel quinquennio 2019-2024, tredici sentenze del Tribunale non sono state contestate dinanzi alla Corte, e dall'altro, se il meccanismo di filtro fosse stato esteso a questa categoria di decisioni del Tribunale a far data dal 1° maggio 2019, solo cinque pronunce del Tribunale avrebbero fatto l'oggetto di tale meccanismo.

⁴² Nella proposta legislativa, la Corte ha osservato che le cause promosse dinanzi al Tribunale in forza di una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato a nome o per conto dell'Unione richiedono al Tribunale di applicare al merito della controversia il diritto nazionale al quale fa riferimento la clausola compromissoria e non di applicare il diritto dell'Unione. Partendo da questa constatazione, la Corte ha concluso che le impugnazioni proposte in tale ambito non sollevano, in linea di principio, questioni importanti per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione, con la conseguenza che alle pronunce che mettono fine all'istanza decise dal Tribunale per questa tipologia di ricorsi può essere applicata alla procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni di cui all'art. 58 *bis* Statuto.

⁴³ In argomento v. R. TORRESAN, *Filtering Appeals over Decisions Originally Taken by Boards of Appeal*, cit.

che, nella logica di tale meccanismo, assume una sempre maggiore responsabilità nello sviluppo di più settori del diritto dell'Unione europea⁴⁴.

5. Il meccanismo preventivo di ammissione delle impugnazioni: il futuro.

L'esame svolto consente, innanzitutto, di effettuare una valutazione sul meccanismo di filtro a cinque anni dalla sua entrata in vigore. Induce, poi, da un lato, a interrogarsi sulle sue possibili ulteriori evoluzioni e, dall'altro, a considerarlo nel contesto più ampio delle varie riforme che hanno riguardato l'architettura giurisdizionale dell'Unione e, in particolare, quelle del 2015, del 2018 e la recente del 2024.

Per quanto riguarda i cinque anni di attività del meccanismo di filtro traspare dalla prassi una certa severità nella valutazione della condizione prevista all'art. 58 *bis*, 3° c., statuto consistente nell'esistenza di “una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione”. In effetti, da tale prassi emerge chiaramente che per essere considerata tale una questione deve sollevare una problematica trasversale, che fuoriesce dal perimetro del caso di specie⁴⁵. Peraltro, l'approccio particolarmente

⁴⁴ Sul punto sia consentito di rinviare a M.F. ORZAN, *La specializzazione del Tribunale*, cit., p. 115.

⁴⁵ In proposito, va osservato che l'avvocato generale Čapeta nelle sue conclusioni del 13 luglio 2023, in causa C-382/21 P, *EUIPO c. The KaiKai Company Jaeger Wichmann GbR*, ECLI:EU:C:2023:576, punti 36 e 37, compara il meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni a quello del *certiorari*, previsto nell'ordinamento statunitense, affermando che «[i]l meccanismo di cernita delle impugnazioni può essere inteso [...] come una sorta di “certiorari dell'Unione europea”» che «evidenzia la funzione della Corte di giustizia quale Corte suprema e costituzionale dell'Unione europea [poiché tale meccanismo] coinvolge la Corte di giustizia in casi di “natura costituzionale” che rivestono importanza per l'Unione, riguardano l'interpretazione di principi costituzionali fondamentali del diritto dell'Unione e la divisione orizzontale e verticale delle competenze». In termini analoghi, si è espressa anche la dottrina, in passato, con riguardo alla procedura di riesame (M. BRKAN, *La procédure de réexamen devant la Cour de justice*, cit., p. 489) e, nel presente, al rinvio pregiudiziale con riguardo al trasferimento di specifiche materie al Tribunale (J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all'alba della sua entrata in vigore*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 28). Chi scrive è dell'avviso che se l'accostamento della nozione di *certiorari* al rinvio pregiudiziale e al riesame è giustificabile in ragione di alcuni tratti comuni, qualche perplessità desta, invece, l'utilizzo di detta nozione nell'ambito

severo di questa Sezione indirettamente valorizza l'attività del Tribunale, il quale, in sostanza, diventa per le materie oggetto del meccanismo di filtro il solo giudice responsabile del loro sviluppo.

Per quanto riguarda il futuro del meccanismo di filtro, non è da escludere che esso sia esteso ad altre materie. In proposito, sebbene subordinata alla creazione di commissioni di ricorso sul modello di quelle esistenti, la dottrina ha già individuato nel contenzioso della funzione pubblica e in quello dell'accesso ai documenti due materie che potrebbero fare l'oggetto di tale meccanismo⁴⁶.

Chi scrive è dell'avviso che, tenuto conto del fatto che la creazione di commissioni di ricorso risulterebbe laborioso, poiché siffatta creazione necessiterebbe la modifica dello statuto dei funzionari, conformemente all'art. 336 TFUE e del regolamento 1049/2001, i due contenziosi potrebbero essere inclusi in tale meccanismo anche senza un simile intervento. A tal proposito, in primo luogo, entrambi si caratterizzano per l'esistenza, in sostanza, di una fase precontenziosa. Nell'ambito del contenzioso dei funzionari, ad eccezione di qualche rara eccezione⁴⁷, l'ammissibilità

nell'ipotesi del meccanismo di filtro. In effetti, in questa ipotesi, la decisione di ammettere l'impugnazione, quale che ne sia l'esito, può dipendere dalla qualità della domanda introdotta dalla parte soccombente dinanzi al Tribunale e non è, quindi, come nelle altre due procedure, rimessa a una valutazione esclusiva e unilaterale della Corte. In termini critici rispetto alla qualificazione effettuata dall'Avvocato generale Čapeta v. anche L. DE LUCIA, *New Developments Concerning Article 58a of the Statute of the Court of Justice of the European Union*, in *EU Law Live*, 21/03/2023, par. 2 e, in senso adesivo, M. COLI, *La Corte di giustizia si pronuncia sul primo pourvoi ammesso ai sensi dell'articolo 58 bis dello Statuto e conferma il carattere restrittivo del "filtro" sulle impugnazioni*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2024, pp. 205-210. Entrambi, in realtà, criticano l'eccessiva generalizzazione prospettata dall'Avvocato generale Čapeta, considerando corretto ritenere tutt'al più configurabile, allo stato attuale, un *certiorari* limitato al settore dei marchi e dei disegni industriali.

⁴⁶ Così M. VAN DER WOUDE, *The Place of the General Court in the Institutional Framework of the Union*, in *Weekend EU Law Live Edition*, 2021, n. 81, pp. 25 e 26.

⁴⁷ In ragione delle loro caratteristiche, i ricorsi introdotti avverso rapporti informativi e decisioni adottate da una commissione giudicatrice sono ammissibili anche in assenza di un reclamo. Per quanto riguarda i primi, secondo una giurisprudenza ben consolidata, la presentazione di un reclamo formale ai sensi dell'art. 90 Statuto dei funzionari non costituisce il presupposto indispensabile per la proposizione di un ricorso giurisdizionale contro un rapporto informativo, nella misura in cui tale rapporto esprime l'opinione liberamente formulata dai compilatori, e non la valutazione dell'Autorità investita del potere di nomina, con la conseguenza, il ricorso è esperibile dal momento in cui il rapporto può essere considerato come definitivo (cfr., ad esempio, Trib., 13 dicembre 1990, in causa T-29/89, *Moritz c. Commissione*, ECLI: ECLI:EU:T:1990:81, punto 15).

di un ricorso dinanzi al Tribunale è infatti condizionata al previo esaurimento di un meccanismo di revisione amministrativa nel quale il soggetto destinatario di una decisione sfavorevole deve introdurre un reclamo avverso tale decisione dinanzi all'autorità investita del potere di nomina. Nel caso in cui detta autorità rigetti implicitamente o esplicitamente il reclamo, il suo destinatario può introdurre utilmente il suo ricorso⁴⁸. Nel contenzioso dell'accesso ai documenti, gli artt. 7 e 8 del reg. 1049/2001 prevedono che nell'ipotesi di rigetto esplicito o implicito di una domanda di accesso, il suo destinatario può introdurre una domanda di conferma, che se rifiutata, anche in questo caso esplicitamente o implicitamente, consente a quest'ultimo di contestare il rifiuto di accesso dinanzi al Tribunale o di presentare una denuncia al Mediatore europeo⁴⁹. Certo, in queste materie non sono offerte le stesse garanzie di indipendenza assicurate dalle commissioni di ricorso, ma i meccanismi previsti esprimono pur sempre un sistema di revisione interno di una decisione dell'amministrazione. In

Per quanto riguarda i secondi, la *ratio* all'origine della possibilità di evitare l'esperienza della formalità del previo reclamo amministrativo, trova la spiegazione nel fatto che una decisione della commissione giudicatrice di concorso per sua natura non può essere annullata o modificata dall'autorità investita del potere di nomina (cfr., ad esempio, Corte giust., 7 maggio 1986, in causa 52/85, *Rihoux c. Commissione*, ECLI: ECLI:EU:C:1986:199, punto 9).

⁴⁸ Sulla fase precontenziosa in materia di funzione pubblica v. G. VANDERSANDEN, *Pour une réforme de la procédure préalable dans le contentieux de la fonction publique communautaire*, in C. BAUDENBACHER C. GULMANN, K. LENAERTS, E. COULON, E. BARBIER DE LA SERRE (sous la direction de), *Liber Amicorum en l'honneur de Bo VESTERDORF*, Brussels, 2007, p. 295; ID., *La procédure et les voies de recours*, in I. GOVAERE, G. VANDERSANDEN (sous la direction de), *La fonction publique communautaire. Nouvelles règles et développements contentieux*, Bruxelles, 2008, p. 111 ss.; S. DALLE-CRODE, *Le fonctionnaire communautaire. Droits, obligations et régime disciplinaire*, Bruxelles, 2008, pp. 576-583 e 592; M. CASADO GARCÍA-HIRSCFELD, *Función pública de la Unión Europea: (auto) regulación institucional*, Madrid, pp. 265-279; M.F. ORZAN, *La phase précontentieuse dans le domaine de la fonction publique européenne, à la lumière de la récente jurisprudence du Tribunal de l'Union européenne*, in *Revue des affaires européennes*, 2014, p. 581; F. LELIÈVRE, *Précontentieux et notion d'acte faisant grief*, in E. PERILLO, V. GIACOBBO-PEYRONNEL, F. PICOD (sous la direction de), *Statut de la fonction publique de l'Union européenne: commentaire article par article*, Bruxelles, 2017, pp. 511-520.

⁴⁹ In base all'art. 7 del reg. 1049/2001, un richiedente introduce una *domanda iniziale*, che può essere rigettata esplicitamente o implicitamente. In entrambe le ipotesi, l'art. 8 riconosce la possibilità a tale richiedente di introdurre una *domanda di conferma*, che se nuovamente rigettata, implicitamente o esplicitamente, gli consente di introdurre un ricorso dinanzi al Tribunale o di presentare una denuncia al mediatore.

secondo luogo, come si è avuto modo di evidenziare nel paragrafo precedente, l'estensione del meccanismo di filtro alle pronunce del Tribunale rese nell'ambito di un ricorso introdotto in base ad una clausola compromissoria evidenzia un'apertura verso i ricorsi diretti anche dove siano assenti meccanismi di revisione interna, con la conseguenza che il contenzioso dei funzionari e quello dell'accesso ai documenti, i quali offrono strumenti di revisioni di tale natura, potrebbero esservi inclusi. In terzo luogo, con riferimento al solo contenzioso dei funzionari, è utile ricordare che, dal 2019, insieme alla proprietà intellettuale, tale contenzioso fa l'oggetto di specializzazione in seno al Tribunale⁵⁰. Ora, tenuto conto che la proprietà intellettuale è all'origine del meccanismo di filtro, avrebbe una certa coerenza che anche la funzione pubblica, l'altra materia oggetto di specializzazione nell'ambito del contenzioso diretto dinanzi al Tribunale, fosse inclusa nel meccanismo in parola.

Infine, per quanto riguarda la funzione del meccanismo di filtro in un ragionamento di più ampio respiro, è opportuno esaminare il suo ampliamento nella riforma appena entrata in vigore in parallelo con il trasferimento della competenza pregiudiziale in alcune materie dalla Corte al Tribunale, senza dimenticare, da un lato, il raddoppio dei membri di quest'ultimo nella riforma del 2015 e, dall'altro, il mancato accoglimento nella proposta del 2018 di trasferire alcune procedure di infrazione al giudice di prime cure del Kirchberg.

Nel raddoppiare il numero dei membri del Tribunale, la riforma del 2015 ha potenziato le sue capacità di funzionamento ben al di là della necessità di alleviare il suo carico di lavoro e intervenire sui suoi ritardi, creando quindi le condizioni per un progressivo alleggerimento della Corte. A sua volta, la proposta di riforma del 2018 perseguiva, nel complesso, l'obiettivo di ridurre il carico di lavoro della Corte nell'ambito nei ricorsi diretti, peraltro già in larga parte di competenza del Tribunale. A questa *ratio* rispondeva la logica di introdurre il meccanismo di filtro per limitare la funzione

⁵⁰ In argomento sia consentito di rinviare a M.F. ORZAN, *La specializzazione del Tribunale*, cit., pp. 96-102.

della Corte in qualità di giudice delle impugnazioni e di devolvere al Tribunale il trattamento di alcuni procedimenti d'infrazione⁵¹. Le riforme del 2015 e del 2018 sembravano delineare una sempre più marcata autonomia tra la Corte e il Tribunale, i quali assumevano, in prospettiva, rispettivamente, la funzione di organo costituzionale dell'ordinamento e quella di giurisdizione amministrativa generale dello stesso⁵².

La riforma appena entrata in vigore, nella parte in cui ha trasferito, seppure in modo circoscritto e condizionato, la competenza pregiudiziale⁵³ dalla Corte al Tribunale potrebbe apparire, a prima vista, una riconsiderazione di questo modello⁵⁴,

⁵¹ Per un'analisi critica di questa proposta v. R. ADAM, *La recente proposta della Corte di trasferire i ricorsi per inadempimento al Tribunale dell'Unione*, in *Federalismi.it*, fasc. 3, 2018, pp. 2-16.

⁵² Sul punto sia consentito di rinviare a M.F. ORZAN, *Articolo 50 Statuto*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 240-244.

⁵³ In generale, sulla funzione del rinvio pregiudiziale si vedano L. DANIELE, *Articolo 267 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, pp. 2013-2021; M. PUGLIA, *Finalità e oggetto del rinvio pregiudiziale*, in C. IANNONE, F. FERRARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, pp. 1-17; C. LACCHI, *Preliminary References to the Court of Justice of the European Union and Effective Judicial Protection*, Bruxelles, 2020; J. ALBERTI, G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, Pisa, 2023; M. PUGLIA, *Les finalités et l'objet de la procédure du renvoi préjudiciel*, in C. IANNONE, F. FERRARO (sous la direction de), *Le renvoi préjudiciel*, Bruxelles, 2023, pp. 35-52; B. NASCIBENE, P. DE PASQUALE, *Il diritto dell'Unione europea e il sistema giurisdizionale. La Corte di giustizia e il giudice nazionale*, in *eurojus*, 2023, pp. 15-20 e U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, 2024, Bari, VII ed., pp. 450-461. Per un esame delle principali caratteristiche del procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte v. R. MASTROIANNI, A. MAFFEO, *Articolo 23 Statuto*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 125-136; AA. VV., *Articoli 93-104 RP Corte*, *ivi*, pp. 578-653; S. IGLESIAS SÁNCHEZ, C. ORÓ MARTNEZ, *La cuestión prejudicial*, in J.I. SIGNES DE MESA (dir.), *Derecho procesal europeo*, Madrid, 2019, pp. 135-168; J. PERTEK, *Le renvoi préjudiciel: droit, liberté ou obligation de coopération des juridictions nationales avec la CJUE*, Bruxelles, II ed., 2021, pp. 174-212; K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK, *EU Procedural Law*, Oxford, II ed., 2023, pp. 49-116; R. MASTROIANNI F. FERRARO, *Il rinvio pregiudiziale*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *op.cit.*, in corso di pubblicazione.

⁵⁴ Peraltro, va rilevato che nella *Relazione prevista all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2015/2422* (per un'analisi della quale si rinvia a C. AMALFITANO, *La recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: molti dubbi e alcuni possibili emendamenti*, in *Federalismi.it*, fasc. 3, 2018, p. 1 ss.; ID., *Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., pp. 29 ss., spec. p. 49), presentata il 17 dicembre 2017, la Corte aveva considerato che il trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale non fosse opportuno in quel momento.

nella misura in cui implica la condivisione di una funzione essenziale nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione⁵⁵. Tuttavia, il paradigma delle relazioni tra le due giurisdizioni non è stato davvero rimesso in discussione. In effetti, seppure con modalità parzialmente differenti, dovute al mancato accoglimento della parte della proposta del 2018 relativa al trasferimento di alcuni ricorsi per infrazione, l'obiettivo delineatosi con le riforme del 2015 e del 2018, consistente nell'alleggerire la Corte in modo che essa possa concentrarsi sulle questioni fondamentali per il funzionamento dell'ordinamento dell'Unione, continua a essere perseguito.

Questo si deve, in particolare, alle modalità concrete di questo trasferimento. Infatti, oltre ad essere stato ancorato a dei controlli *in itinere* ed *ex post*, già previsti nel diritto primario – consistenti, rispettivamente, nella possibilità per il Tribunale, conformemente all'art. 256, par. 3, 2° c., TFUE, di rinviare una domanda pregiudiziale nell'ipotesi in cui essa richieda una decisione di principio suscettibile di compromettere l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione europea⁵⁶ e nella facoltà di riesaminare le decisioni del Tribunale, sulla base dell'art. 256, par. 3, 3° c., TFUE⁵⁷ – il trasferimento è stato subordinato a un controllo *ex ante*,

⁵⁵ V. A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali*, cit., p. 4, il quale si riferisce al rinvio pregiudiziale come “chiave di volta” dell'ordinamento giuridico dell'Unione o M. BOBEK, *Preliminary Rulings before the General Court*, cit., p. 1517, che lo considera il suo *backbone*.

⁵⁶ Questa disposizione del diritto primario trova una disciplina di dettaglio nell'art. 207, par. 3, RP Trib. il quale prevede che «la sezione investita della causa può [...] proporre alla Conferenza Plenaria il rinvio previsto dall'art. 256, paragrafo 3, secondo comma, TFUE» e che «la decisione di rinvio è adottata dalla conferenza plenaria». Tenuto conto del fatto che l'art. 256, par. 3, 2° c., TFUE prevede che il Tribunale «può rinviare la causa alla Corte», tale formulazione ha indotto la dottrina a interrogarsi sulla natura facoltativa od obbligatoria del rinvio di una causa dal Tribunale alla Corte ((D. DÜSTERHAUS, *Referring Cases Back to the Court of Justice: Faculty or Duty?*, in *EU Law Live*, 04/07/2024). In realtà, se la Conferenza Plenaria dispone di un'assoluta discrezionalità nel valutare se le condizioni individuate all'art. 256, par. 3, 2° c. TFUE sono soddisfatte, qualora concluda in tal senso, malgrado il fatto che l'articolo in parola si limiti a prevedere la facoltà di trasferire la causa alla Corte, il rinvio a quest'ultima appare essere la soluzione più coerente con l'impianto complessivo della riforma.

⁵⁷ Due aspetti del riesame nell'ambito del rinvio pregiudiziale meritano di essere segnalati. Innanzitutto, a differenza del riesame di una decisione del Tribunale in qualità di giudice delle impugnazioni avverso una pronuncia del TFP, in cui, dopo avere

attraverso il meccanismo dello sportello unico⁵⁸. Questo “Cortecentrismo”⁵⁹, che è stato la preconditione per l’accoglimento della proposta, esprime il ruolo che la Corte si avvia ad assumere⁶⁰.

In linea con questo approccio, è possibile immaginare che nel breve/medio periodo potrebbero avere luogo, da un lato, l’ulteriore estensione del meccanismo di filtro delle impugnazioni e, dall’altro, il trasferimento di nuove materie dalla Corte al Tribunale nell’ambito della competenza pregiudiziale, come preconizzato

annullato siffatta decisione, la Corte poteva decidere di rinviare la causa al Tribunale, in materia pregiudiziale, per espressa previsione dell’art. 62 *ter*, 2° c., statuto, il procedimento si conclude con la sentenza della Corte che si sostituisce a quella del Tribunale. La *ratio* di questa differenza è senza dubbio da ricercare nella diversa natura del rinvio pregiudiziale rispetto ai ricorsi diretti, che si riverbera sul riesame. Nella prima ipotesi, la Corte sarà chiamata a “correggere” la decisione del Tribunale e, per evitare di contribuire all’eccessivo allungamento della procedura dinanzi al giudice a quo, si pronuncerà direttamente sulla domanda rivolta da quest’ultimo. Nella seconda ipotesi, invece, la Corte interveniva annullando una sentenza resa dal Tribunale in qualità di giudice delle impugnazioni, con la conseguenza che, nella logica del ricorso diretto in cui tale annullamento si inseriva, era naturale che essa rinviasse la causa al Tribunale perché la risolvesse, applicando i principi stabiliti nel riesame. Inoltre, sarà interessante valutare l’approccio che la Corte adotterà rispetto alla proposta del Primo avvocato generale di avviare la procedura di riesame in presenza di «rischi per la coerenza e l’unità del diritto dell’Unione europea». In proposito, è lecito supporre che, tenendo conto della funzione del rinvio pregiudiziale, la Corte valuterà con una particolare attenzione eventuali proposte di riesame del Primo avvocato generale. In effetti, a differenza del riesame delle decisioni rese dal Tribunale avverso pronunce adottate dal TFP (esaminato al par. 3 *supra*), che rilevano del contenzioso diretto, a causa degli effetti prodotti dalle sentenze pregiudiziali, si impone all’evidenza la necessità di intervenire per evitare che “circolino” nell’ordinamento giuridico dell’Unione decisioni suscettibili di arrecare pregiudizio alla coerenza e unità di tale ordinamento.

⁵⁸ L’art. 93 *bis* RP Corte disciplina questo meccanismo. L’articolo in parola opera una distinzione tra le cause che, malgrado siano ascrivibili alle sei materie individuate all’art. 50 *ter*, 1° c., sollevano questioni afferenti ad altre materie o questioni indipendenti di interpretazione del diritto primario, del diritto internazionale pubblico, dei principi generali del diritto dell’Unione o della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e quelle che, invece, hanno portata circoscritta a tali materie. Nella prima ipotesi, la domanda continua a essere trattata dalla Corte, mentre, nella seconda, essa è trasferita al Tribunale. Per un’analisi problematica di alcune questioni relative al fondamento dello sportello unico, alla sua composizione, alle modalità concrete delle sue valutazioni e alla percezione che le giurisdizioni nazionali potrebbero avere del suo funzionamento, sia consentito di rinviare a M.F. ORZAN, *Un’ulteriore applicazione*, cit., pp. 35-40.

⁵⁹ Così J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale*, cit., p. 20.

⁶⁰ V. T. TRIDIMAS, *Breaking with Tradition: Preliminary Reference Reform and the New Judicial Architecture*, in *EU Law Live*, 26/06/2024, il quale osserva che «[t]his amendment is more likely to be the opening shot rather than the end of the road».

dall'art. 3, par. 2, reg. 2024/2019⁶¹. Se così fosse, sarebbe sviluppato un modello che rientrerà ancora nel perimetro stabilito dal diritto primario, ma che proietterebbe la CGUE sempre più verso i limiti stabiliti dai trattati⁶². In effetti, ad oggi, tanto il

⁶¹ Anche la dottrina, pur dando conto delle preoccupazioni e delle inquietudini legate al trasferimento delle competenze pregiudiziali al Tribunale, osserva che «[g]razie, infatti, al diffondersi della prassi delle decisioni del Tribunale in materia pregiudiziale e alla conseguente assuefazione a questa prassi, ma soprattutto a seguito della crescita inarrestabile del contenzioso innanzi alla Corte, non è difficile prevedere che tra qualche anno si finirà inevitabilmente per sollecitare un ulteriore trasferimento di “materie specifiche” e poi ancora di altre fino ad un limite oggi imprevedibile. E questo avverrà, con ogni probabilità, con molte minori reticenze e perplessità di quante ne siano state espresse in occasione di questo primo passaggio» (così A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali*, cit., p. 4). Altri autori non mancano, invece, di esprimere riserve, a monte, considerando il trasferimento al Tribunale delle competenze in alcune materie uno «short-term palliative» con la conseguenza che ulteriori interventi rappresenteranno soluzioni estemporanee per tamponare bisogni immediati, ma non avranno carattere strutturale. V.M. BOBEK, *Preliminary Rulings before the General Court*, cit., p. 1543.

⁶² In proposito, va osservato che parte della dottrina (D.P. DOMENICUCCI, *La relazione prevista dall'art. 3, par. 1, del regolamento 2015/2422 tra indagini retrospettive di bilancio dell'attività del Tribunale e analisi prospettive di rilancio del suo ruolo nel contesto della nuova architettura giudiziaria dell'Unione europea*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile*, op. cit., p. 40; D. SARMIENTO, *On the Road to a Constitutional Court of the European Union: The Court of Justice After the Transfer of the Preliminary Reference Jurisdiction to the General Court*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2023, X) sostiene che le recenti riforme costituiscono un allontanamento dall'assetto giurisdizionale previsto a Nizza [per un'analisi del quale v. B. NASCIMBENE (a cura di), *Il processo comunitario dopo Nizza*, Milano, 2003]. Questa posizione si fonda, da un lato, sullo smantellamento della “piramide giurisdizionale” prevista nel 2003 con la decisione di sopprimere il TFP e con il raddoppio dei membri del Tribunale e, dall'altro, sul fatto che sia venuta meno dell'idea di devolvere a quest'ultimo la competenza pregiudiziale nelle materie in cui avrebbe esercitato la funzione di giudice delle impugnazioni, con la conseguenza l'art. 256, 3° c., TFUE riguardante il trasferimento di competenze al Tribunale sarebbe diventato un “torso from different times” (così M. BOBEK, *Preliminary Rulings before the General Court*, cit., p. 1529). A parere di chi scrive, queste considerazioni intercettano solo una parte del fenomeno. In effetti, non può tacersi la circostanza che, in realtà, se è vero che il modello piramidale era certamente quello principale, tuttavia, l'art. 19, par. 2, prima e terza frase, TUE stabiliva già allora che «[l]a Corte di giustizia è composta da un giudice per Stato membro» mentre «[i]l Tribunale è composto da almeno un giudice per Stato membro». Questa disposizione dimostra, da un lato, il carattere estremamente flessibile della struttura della CGUE e, dall'altro, l'esistenza, se così dir si voglia, di un “piano alternativo” per raggiungere l'obiettivo di consentire alla Corte di potersi concentrare sulle questioni fondamentali per il funzionamento dell'ordinamento dell'Unione. In effetti, anche per ragioni budgetarie, è difficile immaginare la possibilità di costruire un'architettura giudiziaria nell'ambito della quale un Tribunale, con più di un giudice per Stato membro, sia affiancato da giurisdizioni specializzate, e ne è la riprova il fatto che il raddoppio dei membri del Tribunale ha implicato la dissoluzione del TFP.

meccanismo di filtro, peraltro non previsto esplicitamente dai trattati, che il trasferimento di una parte delle domande pregiudiziali, sono da considerarsi eccezioni alla regola. Nel momento in cui il paradigma si rovesciasse, e queste eccezioni diventassero la norma, i limiti definiti dal diritto primario sarebbero sorpassati e la necessità di intervenire con una revisione *ex art. 48 TUE* delle regole previste nel diritto primario sarebbe indispensabile⁶³.

⁶³ Sulla circostanza che l'estensione del filtro generalizzato potrebbe sollevare problemi di conformità rispetto all'art. 256, par 1, 2° c., TFUE, v. M. CONDINANZI, *Corte di giustizia e Tribunale dell'Unione europea: storia e prospettive di una "tribolata" ripartizione di competenze*, in *Federalismi.it*, fasc. 3, 2018, p. 11. In termini generali su altri "aggiustamenti" nel riparto di competenze tra Corte e Tribunale, che potrebbero risultare necessari nell'ipotesi di estensione del meccanismo di filtro e del trasferimento di competenze pregiudiziali, sia consentito di rinviare a M.F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione*, cit., pp. 69-72.

ABSTRACT

IT: La recente riforma dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, entrata in vigore il 1° settembre 2024, ha attirato l'attenzione della dottrina in particolare per il trasferimento della competenza pregiudiziale in alcune specifiche materie dalla Corte al Tribunale. Tuttavia, questa riforma contempla altresì l'estensione del meccanismo preventivo di ammissione delle impugnazioni (il cd. meccanismo di filtro). Nel contributo, dopo avere ricordato la genesi del meccanismo in parola, da un lato, è esaminata la prassi applicativa di tale meccanismo dalla sua entrata in vigore nel 2019 e, dall'altro, sono illustrate le modalità della sua estensione nella presente riforma. Seguono alcune considerazioni conclusive nelle quali, oltre ad effettuare un bilancio sul funzionamento di questo meccanismo, esso è considerato nel contesto più ampio delle varie riforme che hanno riguardato l'architettura giurisdizionale dell'Unione a partire dal 2015.

EN: The recent reform of the Statute of the Court of Justice of the European Union, entered into force on 1st September 2024, attracted the attention of many scholars with regard to the partial transfer of jurisdiction over preliminary questions in specific areas laid down by the Statute from the Court of Justice to the General Court. However, this reform also provides for the extension of the mechanism for the determination of whether an appeal is allowed to proceed (Filter mechanism). After a brief description of its origin, this paper analyses case-law on Filter mechanism since its entry into force in 2019, on the one hand, and illustrates its extension in this reform, on the other. A conclusion follows in which, in addition to an appraisal of its functioning, Filter mechanism is analysed in the broader context of the several reforms that, since 2015, concerned the judicial architecture of the Court of Justice of the European Union.

C'era una volta il rinvio pregiudiziale. Alla ricerca della fiducia – un po' perduta – fra giudici nazionali ed europei

di ROBERTO GIOVANNI CONTI*

SOMMARIO: 1. *Pars destruens*. C'era una volta il rinvio pregiudiziale. – 2. Fiducia e dialogo perduti. – 3. Giudice di merito e giudice di ultima istanza rispetto al rinvio pregiudiziale riformato. – 4. Il Tribunale UE alle prese con il rinvio pregiudiziale. – 5. *Pars costruens*. Ritrovare fiducia nel rinvio pregiudiziale e nei suoi giudici. – 6. Tre ragioni per investire, ancora sul rinvio pregiudiziale. – 7. Conclusioni.

1. *Pars destruens*. C'era una volta il rinvio pregiudiziale.

C'era una volta il rinvio pregiudiziale... Uno strumento che ha fatto l'Europa – delle istituzioni e dei diritti – grazie ad una formidabile sinergia fra giudici nazionali e Corte di giustizia¹. È noto che senza i primi la seconda non avrebbe potuto “fabbricare” i pilastri sui quali si regge l'intero diritto dell'Unione europea². Una

* Consigliere presso la Corte di Cassazione.

¹ V., senza pretesa alcuna di esaustività in un panorama vastissimo R. MASTROIANNI, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia tra tutela dei diritti e tenuta del sistema*, in *Aisdue*, III (2021); M. PUGLIA, *Finalità e oggetto del rinvio pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, II ed., Torino, 2024, 3 ss.; R. CONTI, *Rinvio pregiudiziale alla Corte UE del giudice di ultima istanza. Ma è davvero tutto così poco «chiaro»? (Note su Cons. Stato 5 marzo 2012 n. 4584)*, in *Pol. Dir.*, Fascicolo 1/2012, marzo, 83; id., *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: dalla pratica alla teoria*, in *Questione giustizia*, 7 maggio 2013; ID., *An, quomodo e quando del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia quando è 'in gioco' la Carta dei diritti fondamentali UE. Riflessioni preoccupate dopo Corte cost. n. 269/2017 e a margine di Cass. n. 3831/2018*, in *Giudicedonna*, 4/2017; R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Riv.Aic*, 12 settembre 2014; G. MONTEDORO, *Il rinvio pregiudiziale nel dialogo fra le Corti*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2024; D. DOMENICUCCI, *Il ruolo del giudice nazionale e il procedimento pregiudiziale*, in *ERA – Accademia di diritto europeo*, Seminario su “Le direttive contro la discriminazione 2000/43 e 2000/78 nella pratica” Trier, 9-10 maggio 2011; ID., *Il meccanismo del rinvio pregiudiziale: istruzioni per l'uso*, in *Contr. Impresa Europa*, 2014, 31 ss.; E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronunzia*, Torino, 2012.

² Particolarmente illuminanti sembrano le Conclusioni dell'Avvocato Generale Ruiz-Jarabo Colomer presentate il 28 giugno 2007 nella causa C-262/06, Deutsche Telekom AG, ove si chiarisce che il rinvio pregiudiziale «lungi dal costituire un interrogatorio in cui un giudice si limita a formulare quesiti aspettando che l'altro giudice gli fornisca una

sinergia, quella fra giudice nazionale e Corte di giustizia sulla quale altra volta abbiamo provato a ragionare³, calandola nel tempo presente del sistema italiano. Un tempo gravido di trasformazioni in parte originate dall'esperienza pandemica⁴, al cui interno si colloca anche il rinvio pregiudiziale riformato.

Diversi interpreti – prevalentemente accademici – sembrano molto interessati alle reazioni che la riforma avrà sui giudici nazionali, al punto da provare ad immaginare quale tipo di reazione potranno avere i giudici nazionali rispetto alla modifica della competenza entrata in vigore. Quale sarà l'impatto "psicologico" che la riforma del rinvio pregiudiziale produrrà sui giudici nazionali, soprattutto quelli di ultima istanza? E quale sarà l'impatto concreto di tale reazione "psicologica" sulle sorti del rinvio pregiudiziale⁵?

E ancora. Rimarrà il giudice nazionale imperturbabilmente legato all'idea che sta, comunque, alla base del rinvio pregiudiziale e, dunque, continuerà a credere profondamente nella proficuità e centralità di tale strumento, facendosi portiere di questa esigenza di chiarezza, uniformità e complicità nella ricerca di interpretazioni chiare? Sarà tentato di usarlo con più cautela e meno passione e

risposta, si presenta come un autentico dialogo, una conversazione in cui i partecipanti esprimono le loro considerazioni, sebbene l'ultima parola, per ragioni istituzionali e di uniformità del sistema, spetti ad uno solo di essi, che impone la propria opinione tenendo conto del parere degli altri.»

³ G. AMOROSO, *La «doppia pregiudiziale» e l'individuazione della Corte (costituzionale o di giustizia) cui il giudice può rivolgersi «in prima battuta»*, in *I diritti fondamentali fra Carte e Costituzioni europee*, Quaderno n.11 della SSM, a cura di G. LATTANZI, G. GRASSO e S. LEMBO, M. CONDINANZI, e C. AMALFITANO, Roma, 2022, 135; R. CONTI, *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta UE: questo matrimonio s'ha da fare o no?*, in *Giustizia insieme*, 4 marzo 2019.

⁴ Si ha agio di constatare quanto accennato nel testo scorrendo le modifiche dello Statuto della Corte di giustizia contemplate dal Reg. UE, Euratom n.2024/2019 del quale si accennerà in seguito, ove diverse disposizioni sono dedicate alla possibilità di celebrare le udienze a distanza.

⁵ C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 3-4, 2022; id., *The Transplant of Procedural Rules from the Court of Justice to the General Court*, *EU Law Live*, 2024; M. BOBEK, *Preliminary rulings before the General Court: What judicial architecture for the European Union?*, in *Common Market Law Review*, n. 60, 6, 2023, p. 1515–1550; ID., *The Future Will Tell. Of course it will, but on what criteria?*, *EU Law Live*, 2024; M. BOBEK, *Preliminary rulings before the General Court: What judicial architecture for the European Union?*, in *Common Market Law Review*, n. 60, 6, 2023, 1537.

convinzione per evitare che questo “finisca” nelle mani di un giudice non di ultima istanza, l’operato del quale potrebbe essere rimesso in discussione dalla Corte di giustizia? Avrà la tentazione di orientare il rinvio pregiudiziale in una direzione aperta ad includervi, direttamente o indirettamente, il riferimento a parametri connessi alla Carta dei diritti ed ai principi generali dell’ordinamento UE, in modo da rendere prevedibile una trattazione del rinvio da parte della Corte di giustizia – o ai piani alti, come dice Bobek⁶ –? Avvertirà il bisogno di mettere al riparo la decisione da possibili impugnazioni – e conseguenti allungamento dei tempi processuali – e di garantirsi, in tal modo, una trattazione piena da parte del giudice di più alto grado dell’UE?

Quesiti tutti ragionevoli e plausibili, gli stessi in definitiva muovendo da un dato unificante. E cioè che la modifica del rinvio pregiudiziale realizzata con lo sdoppiamento non sia irrilevante per il giudice nazionale e per le sorti stesse dello strumento di dialogo.

Il rinvio pregiudiziale si è fondato su relazioni chiare, aperte e poco astruse, nelle quali i dialoganti hanno avuto agio di collocarsi su piani di piena e reciproca “fiducia”, peraltro favorita da una *policy* di accoglienza delle domande di rinvio formulate dal giudice nazionale messa in atto, inizialmente, dalla Corte di giustizia anche se nel tempo lievemente ridotta.

Ora, questo clima risulta peggiorato in ragione di un fascio di aspetti assai problematici che non sembrano brillare per chiarezza⁷.

Proveremo dunque a svolgere qualche riflessione con la lente rivolta ai giudici nazionali “non costituzionali”⁸ per poi dedicare la parte finale a qualche considerazione riassuntiva e “propositiva”.

⁶ M. BOBEK, *The Future Will Tell. Of course it will, but on what criteria?*, *EU Law Live*, 2024.

⁷ Non a caso, P. DE PASQUALE, *Il ruolo delle parti nel rinvio pregiudiziale: problemi vecchi e nuovi*, in *Riv. cont. Eur.*, 10 settembre 2023, parla, nel suo, diffusamente di zone d’ombra a proposito della riforma qui commentata.

⁸ Solo le Corti costituzionali nazionali rimangono estranee al problema e, anzi, non sembrano scorgere alcun problema. Dal loro punto di vista, infatti, esce confermata la strada unica del dialogo con la Corte di giustizia, di recente peraltro assai prodiga di frutti fecondi ed importanti v. [Il rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale alla Corte di giustizia dell’Unione europea](#), *Quaderno predisposto dal Servizio studi della Corte costituzionale in occasione dell’incontro quadrilaterale tra Corte costituzionale*

Questo recinto che si è pensato di utilizzare nasce dal fatto che la Corte costituzionale – ed in specie quella italiana, per sua stessa ammissione da considerare giurisdizione nazionale ai sensi dell’art. 267 TFUE pur nella sua peculiare posizione di organo di garanzia costituzionale – cfr. C. Cost. n. 102/2008 – rimangono abbastanza estranee al problema che qui si affronterà e, anzi, non sembrano scorgere alcun problema. Dal loro punto di vista, infatti, esce confermata la strada unica del dialogo con la Corte di giustizia in relazione alle possibilità di dialogo con il giudice europeo, di recente peraltro assai prodiga di frutti fecondi ed importanti⁹, purché essa verta su disposizioni del diritto UE che, anche se non appartenenti alla Carta UE dei diritti fondamentali, siano pur sempre idonee ad integrare il parametro di costituzionalità, altrimenti venendo meno il nesso di pregiudizialità¹⁰. Anzi, in prospettiva, sembra proprio che il progetto della Corte di giustizia, come da più parti sostenuto e come si avrà modo di esporre nel prosieguo, sia quello di assumere un “tono” costituzionale¹¹ che renderà quasi naturale la selezione dei dialoganti, ivi necessariamente includendo, appunto, le Corti costituzionali.

Proveremo dunque a svolgere qualche riflessione con la lente rivolta ai giudici nazionali “non costituzionali”, per poi dedicare la parte finale a qualche considerazione riassuntiva e “propositiva”.

italiana, Tribunale costituzionale spagnolo, Corte costituzionale portoghese e Consiglio costituzionale francese, Madrid 26-28 settembre 2024.

⁹ Su cui v., in modo molto approfondito, S. SCIARRA, *I rinvii pregiudiziali proposti dalla Corte Costituzionale come elementi di una relazione collaborativa*, in B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dell’Unione europea nei rapporti tra ordinamenti: tra collaborazione, integrazione e identità*, in Fascicolo Speciale 1/2024, *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 47–54.

¹⁰ Cfr. Corte cost. n. 239 del 2018, ove si richiama sul punto le ordinanze nn. 207 del 2013 e 103 del 2008; Corte cost. nn. 15 del 2024, 99 del 2018, 114 del 2017.

¹¹ Nel comunicato stampa della Corte di giustizia n.59/2024 del 22 marzo 2024 si legge infatti che per effetto della riforma del sistema di accesso al rinvio pregiudiziale “Come sottolinea il presidente della Corte di giustizia dell’Unione europea, Koen Lenaerts, «la Corte di giustizia potrà così concentrarsi maggiormente sui suoi compiti centrali di organo giurisdizionale costituzionale e supremo dell’Unione. Come negli ultimi anni, il contenzioso portato dinanzi alla Corte (...) si caratterizza, infatti, per le tematiche delicate (...), come la salvaguardia dei valori dello Stato di diritto nel contesto delle riforme giudiziarie nazionali, la politica di asilo e di immigrazione, la protezione dei dati personali e l’applicazione delle regole di concorrenza nell’era digitale, la lotta contro le discriminazioni o, ancora, le questioni ambientali, energetiche e climatiche»”

Sia a questo punto consentita una riflessione apparentemente leggera. Se la Corte di giustizia UE voleva dare una spallata all'intelligenza artificiale e al ruolo che questa potrebbe svolgere nell'ambito della giustizia UE, la riforma della competenza in ordine al rinvio pregiudiziale rappresenta davvero la piena dimostrazione di quanto l'uso di algoritmi non potrà, almeno nell'immediato, sostituire l'umano nell'esercizio della giurisdizione.

Le osservazioni della dottrina processualcivilista sulla portata della riforma introdotta al rinvio pregiudiziale¹², pur invero da tempo prevista dalla dottrina specialistica¹³ dimostrano che l'esistenza di variabili notevoli in ordine alla prevalenza del Tribunale o della Corte di giustizia sulla richiesta di rinvio pregiudiziale, al netto delle navette che ciascuno dei due organi giurisdizionali potrà iniziare. Conclusioni che confermano quanto sia difficile e imprevedibile immaginare, al momento della proposizione del rinvio pregiudiziale, quale sarà il giudice investito della decisione della causa. E ciò anche per la ragione, pure opportunamente sottolineata in dottrina, che il cuore del rinvio pregiudiziale e delle questioni ad esso sottese non sempre si coglie dal mero rinvio predisposto dal giudice, spesso semmai sorgendo nelle fasi successive e, appunto, in quelle nelle quali il giudice europeo dell'interpretazione – fin qui coincidente con la Corte di giustizia – prende in carico la vicenda nel contraddittorio delle parti, addirittura a volte riformulando il contenuto del quesito¹⁴.

Questo in ragione della presenza di ampi margini di discrezionalità conferiti alla Corte di giustizia all'atto della valutazione “in entrata” del rinvio pregiudiziale, alla stessa risultando riservato il compito di operare sulla scelta se trattenere il rinvio o trasmetterlo al Tribunale. Margini di discrezionalità che, d'altra parte, vengono parimenti attribuiti al Tribunale laddove si

¹² P. BIAVATI, *La recente riforma del sistema giudiziario dell'Unione europea: brevi annotazioni sulle sue ricadute processuali*, cit.

¹³ M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, 191.

¹⁴ D. PETRIĆ, *The Preliminary Ruling Procedure 2.0*, in *European Papers*, n. 8, 1, 2023, 25 ss.

consente la restituzione del rinvio alla Corte di giustizia in qualsiasi momento.

Come ha osservato la dottrina¹⁵, la classificazione stessa del ricorso in relazione alla sua incidenza sull'unità del sistema o sul coinvolgimento di diritti fondamentali non sarà certo agevole, se appunto si pensa che detto coinvolgimento potrebbe riguardare non già l'interpretazione del parametro Carta dei diritti fondamentali, ma semmai l'interpretazione del diritto UE "alla luce" del parametro della Carta o di altri valori fondamentali. Il che, in definitiva, determinerà un problema di individuazione del giudice assai complesso sulla base della valutazione "in vitro" del rinvio pregiudiziale. Valutazione che potrebbe essere diversa ove questa sia fatta successivamente "in vivo", nel contraddittorio delle parti all'esito dell'udienza, ove fissata.

Ma, ed è questo che può maggiormente preoccupare, sembrano intraversi delle discontinuità nel sistema dei rapporti con il giudice nazionali.

La discrezionalità circa la direzione – Tribunale o Corte di giustizia – che prenderà il rinvio pregiudiziale, collegata all'interpretazione del rinvio pregiudiziale alla quale sono chiamati dapprima il Presidente ed il Vice Presidente della Corte di giustizia assistito dal Primo Avvocato generale e, poi, "tutti" i magistrati della Corte in caso di dubbi e successivamente lo stesso Tribunale – v., infatti, art. 207 Reg. Tribunale – non potrà che rendere estremamente oneroso e complesso da parte del giudice del rinvio prefigurarsi l'organo giurisdizionale che scioglierà il dubbio interpretativo contenuto nella domanda.

Difficoltà che sarà ancora più avvertita dalle parti del giudizio *a quo*, come noto, già collocate, nell'architettura originale del rinvio pregiudiziale, in una posizione non pari-ordinata rispetto al rapporto "da giudice a giudice"¹⁶ – e non da caso a caso¹⁷ che tradizionalmente è sotteso al rinvio pregiudiziale¹⁸.

¹⁵ M. BOBEK, *Preliminary rulings before the General Court*, cit., 1521.

¹⁶ Parere n.2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU, p.176: «la chiave di volta del sistema giurisdizionale così concepito è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, il quale,

Certo, si potrà pure sostenere che il giudice (nazionale) del rinvio abbia unicamente interesse a trovarsi rapidamente di fronte ad un buon giudice, tecnicamente attrezzato e capace di garantire un processo equo (art. 47 Carta), rimanendo indifferente rispetto alla questione che a decidere il rinvio sia il Tribunale piuttosto che la Corte di giustizia.

E tuttavia, pur essendo ben chiare le finalità che hanno indotto la Corte di giustizia dell'Unione europea a sollecitare la riforma – accelerare la durata delle risposte e riservare alla Corte di giustizia i quesiti che toccano il nucleo dei principi base del diritto UE – rimangono inalterate le preoccupazioni che la modifica introdotta possa incidere sulla fiducia che fin qui ha alimentato le relazioni ed i rapporti tra il giudice nazionale e la Corte di giustizia dell'Unione europea.

2. Fiducia e dialogo perduti?

Fiducia che avrebbe forse giustificato l'apertura di un tavolo di discussione rivolto alle giurisdizioni nazionali, quantomeno di ultima istanza, per capire quali fossero le idee e le riflessioni che l'altro dialogante avrebbe potuto rappresentare sull'ipotesi di modifica del rinvio pregiudiziale. Rinvio pregiudiziale che, appunto, respira attraverso il rapporto tra giudici e nel quale la linfa vitale è stata appunto quella prospettiva di relazione unica da giudice a giudice che ne illumina la portata di senso¹⁹.

instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Van Gend & Loos, pag. 23), permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati.» V., anche, Corte giust., 6 ottobre 2021, *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, C-561/19, § 55.

¹⁷ Conclusioni Avv. Gen. Colomer nella causa C-14/08, *Roda Golf & Beach Resort SL*, p. 52.

¹⁸ L.S. ROSSI, “*Un dialogo da giudice a giudice*”. *Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, a cura di G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO, Milano, 2023, vol.1, *Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, p. 565.

¹⁹ V. Parere 2/13, del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 176. V. anche Corte giust., 5 aprile 2016, *PFE*, C-689/13.

Che questa osservazione non sia irragionevole, d'altra parte, lo si coglie proprio andando a consultare i report relativi agli incontri avuti in passato fra le Corti supreme e la Corte di giustizia, in uno dei quali (anno 2007) venne posto all'ordine del giorno la questione delle possibili modifiche al sistema del rinvio pregiudiziale. Tema sul quale i Presidenti delle Corti ebbero dunque a confrontarsi in un ambito dichiaratamente di *soft law*²⁰. Proprio in occasione di una delle riunioni a quell'epoca tenute, infatti, il tema della possibile attuazione delle modifiche in tema di rinvio pregiudiziale già previste dal Trattato era stato al centro dell'Agenda dei Presidenti delle Corti supreme e sulla stessa, in un contesto profondamente diverso da quello odierno, le voci raccolte non erano state particolarmente favorevoli²¹.

Tale circostanza avrebbe reso vieppiù opportuno sperimentare il medesimo metodo dialogico durante la fase, piuttosto lunga, nella

²⁰ cfr. *Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the EU and Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the EU, Report of the Working Group on the Preliminary Rulings Procedure*. (2007) www.aca-europe.eu 8–9.

²¹ Report of the Working Group on the Preliminary Rulings Procedure, cit.: «Amending the Statute of the Court of Justice is expected to become somewhat easier after the Treaty of Lisbon will have entered into force, since under article 281 of the consolidated text of the Treaty on the functioning of the European Union the ordinary legislative procedure is applicable and, with the exception of amendments to Title 1 and article 64, unanimity is no longer required within the Council. In the working document the following suggestions were formulated involving amendments of the Statute. Implementation of Article 225 (3) of the EC Treaty so that some classes of questions referred for preliminary rulings, would be dealt with by the Court of First Instance¹⁵ Article 225 as it stands today results from the Due report. In its "Reflection document" the Court of Justice warned for overloading the Court of First Instance, indicating that the Court of First Instance already had to face an influx of direct actions far exceeding the limits of its current capacity. Such a transfer would need, in the opinion of the Court, to be accompanied by a corresponding increase in the number of judges. The Court also indicated that it would be necessary to ensure by appropriate procedural mechanisms, that the most important questions will always be referred to the Court of Justice in the end¹⁶. The working group agrees with the Court of Justice that implementing article 225 would overburden the Court of First Instance still further. The working group also considers that it is by no means certain that such a transfer of cases would substantially lighten the workload of the Court of Justice, because the possibility cannot be excluded that in a number of cases the first Advocate-General of the Court of Justice will propose that the Court reviews the decision of the Court of First Instance. In such cases the aim of shortening the stay of proceedings before the national courts would be frustrated. The working group is also of the opinion that it would be difficult to find any group of cases that could be transferred to the Court of First Instance without compromising the need for uniform interpretation. The working group for these reasons does not consider this option to be opportune for the moment.»

quale si sono svolti i lavori preparatori della riforma del rinvio pregiudiziale fra le Corti supreme nazionali e la Corte di giustizia UE. Confronto del quale non vi è traccia, almeno nel sito web della Rete fra le Corti supreme e la Corte di giustizia. Proprio su quel terreno, infatti, si sarebbero potuti affrontare i tanti nodi e dubbi che, a cose fatte, affiorano sul “cosa” e “come” farà il giudice nazionale.

3. Giudice di merito e giudice di ultima istanza rispetto al rinvio pregiudiziale riformato.

Ora, già in passato avevamo espresso valutazioni perplesse sulle modifiche al rinvio pregiudiziale²².

Su questo punto vale la pena soffermarsi.

Ed invero, la deroga alla competenza sulle materie attribuite dall'art. 50 ter, par.2, dello Statuto della Corte di giustizia²³ sterilizza le decisioni assunte dal Tribunale, privandole del potere di disegnare quelle aperture e orizzonti che hanno contribuito a scompaginare i sistemi giuridici nazionali non solo sostanziali, ma anche processuali, determinando effetti a cascata su legislazioni nazionali nemmeno direttamente afferenti al diritto UE, ma non per questo positivamente contaminate.

La complessità del meccanismo di smistamento e di decisione sulle domande pregiudiziali non rappresenta, dunque, unicamente un aspetto che può incidere sulla volontà o meno del giudice nazionale di attivare il rinvio non potendo immaginare, a priori, quale sarà il suo interlocutore dialogante.

Si potrà certo sostenere che tale preoccupazione è ingiustificatamente sopravvalutata e poco avvertita dal giudice nazionale, invece maggiormente interessato ad avere una decisione

²² R. G. CONTI, *La proposta di modifica dello Statuto della Corte di giustizia UE in tema di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE*, in *Giustizia Insieme*, 2023.

²³ «In deroga al primo comma, la Corte di giustizia conserva la competenza a conoscere delle domande di pronuncia pregiudiziale che sollevano questioni indipendenti di interpretazione del diritto primario, del diritto internazionale pubblico, dei principi generali del diritto o della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

rapida e risolutiva del dubbio interpretativo prospettato²⁴. Il giudice non di ultima istanza non avrebbe alcun interesse a conoscere l'identità del giudice dell'UE, ma unicamente ad avere risolto un dubbio interpretativo inerente al diritto UE. Sicché il giudice nazionale, anche se di ultima istanza, non dovrebbe porsi eccessivi scrupoli, sapendo che la competenza del Tribunale è doppiamente limitata, non solo alle materie specifiche demandate, ma anche al contenuto del potere giurisdizionale conferito rispetto alle medesime materie. Su tali questioni, infatti, il giudice nazionale sarebbe o, meglio, dovrebbe essere rassicurato dal meccanismo introdotto che affida al Presidente della Corte di giustizia ed al vicepresidente i compiti di smistamento, in prima battuta, o all'intera Corte di giustizia ove sussistano "dubbi".

A sommo avviso di chi scrive tali rassicurazioni non sembrano pienamente tranquillizzanti.

Ed invero, la scelta di rivolgersi al giudice UE in sede interpretativa nasce, il più delle volte, dall'esistenza di dubbi interpretativi capaci di incidere su contenziosi di particolare rilevanza qualitativa e quantitativa. Il che, in definitiva, responsabilizza particolarmente il giudice *a quo* non di ultima istanza nella scelta di sollevare o meno il rinvio pregiudiziale.

Anzi, l'esigenza di salvaguardare la ragionevole durata del processo non potrà essere minimamente tralasciata dal giudice di merito nazionale e perciò giocare un peso non rilevante in chi non ha l'obbligo, ma semplicemente la facoltà di dialogare con il giudice di Lussemburgo.

D'altra parte, non è men vero che, anche ponendosi nelle vesti di giudice di ultima istanza tenuto a decidere le materie demandate alla competenza funzionale del Tribunale, quest'ultimo sarà ancora di più chiamato ad interrogarsi in ordine al ruolo del decisore del rinvio, avendo ben chiara la propria funzione apicale all'interno del sistema nazionale.

²⁴ C. WISSELS - T. BOEKESTEIN, *The Proof is in the Pudding': Some Thoughts on the 2024 Reform of the Statute of the Court of Justice from a Highest National Court*, in *EU Law live*, 9 luglio 2024.

Non si potrà, in tale evenienza, tralasciare di considerare l'asimmetria fra il ruolo istituzionale del giudice nazionale e quello del Tribunale – ove fosse lo stesso ad essere investito del rinvio all'esito del passaggio dal c.d. lo *sportello unico* – nell'ottica del sistema voluto dalla Corte di giustizia composto solo da giudici di quell'organo. E ciò per il fatto che il Tribunale: a) ha competenza strettamente collegata all'esistenza di un diritto consolidato preesistente al trasferimento di competenza; b) ha cognizione condizionata ad una pronuncia che non crei frattura con il diritto vivente della Corte di giustizia o intercetti anche indirettamente i valori fondamentali sui quali si fonda il sistema UE; c) non gode di alcuna stabilità quanto alle decisioni assunte, essendo queste ultime soggette al riesame della Corte di giustizia. Evenienze, queste ultime, che non risultano attenuate dalla conoscenza dell'esito della verifica in sede di sportello unico o di proposizione del riesame, garantita al giudice nazionale dall'art. 193 bis del Reg. proc. Corte giust.

Si tratta, dunque, di circostanze che non sembrano prive di significato, anzi costituendo il necessario punto di partenza dal quale il giudice *a quo* deve muovere per decidere se attivare o meno il rinvio pregiudiziale con quel grado di discrezionalità comunque esistente ancorché attenuato per il giudice di ultima istanza²⁵. Tanto più che il giudice *a quo* non potrà godere, soprattutto nei primi anni, di alcun “massimario” al quale potere attingere con un grado di prevedibilità sufficiente per conoscere il “diritto vivente europeo” sul regime di competenza interna²⁶.

Se il Tribunale, malgrado l'investitura della Corte di giustizia sulla domanda di rinvio pregiudiziale decidesse di adottare una soluzione tale da porre in discussione l'unità del sistema UE, la

²⁵ B. NASCIMBENE, *Riforma della Corte di giustizia: un aggiornamento*, in *eurojus*, 2024.

²⁶ Sul punto, giustamente, R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni pregiudiziali al Tribunale: una riforma epocale o un salto nel buio?* in *Quaderni AISDUE*, 2024, osserva, a proposito delle giustificazioni poste a base della deroga alla competenza del Tribunale che «... In realtà non è chiaro quale sia il nesso tra il diritto fondamentale ad un processo equo di cui all'art. 47 della Corte e le scelte così rigide in tema di limitazione della competenza pregiudiziale del Tribunale».

decisione sul rinvio non solo sarebbe passibile di riesame da parte della Corte di giustizia- su richiesta dell'Avvocato generale della Corte di giustizia, ma giustificerebbe il trapasso stesso del rinvio alla Corte di giustizia anche dopo molto tempo dalla proposizione del rinvio da parte dello stesso Tribunale che, in nome della salvaguardi dell'unità sistemica potrebbe spogliarsi in qualsiasi momento della decisione sul rinvio pregiudiziale – v. infatti art. 207, par.3 Reg. Tribunale –.

Evenienze, queste ultime, che non possono essere tralasciate da un giudice di ultima istanza responsabile, allorché valuti se proporre o meno il rinvio pregiudiziale e che in parte sembrano orientare in senso opposto all'esigenza di contrazione dei tempi per la definizione dei rinvii pregiudiziali che, come si è visto, costituì la fonte di innesco della riforma sul rinvio pregiudiziale.

In definitiva, il giudice di ultima istanza nazionale che ha pieno esercizio delle sue prerogative in sede di esame delle cause allo stesso riservate non potrà certo tralasciare di considerare che il dialogante – e cioè il giudice al quale chiede il rinvio pregiudiziale, ove venisse individuato nel Tribunale – non sarà dotato di pieni poteri interpretativi, dovendo fermarsi ove percepisca che in gioco vi è l'unità del sistema UE. Ciò che, *psicologicamente*, potrebbe giocare un ruolo non marginale pure sull'attività del Tribunale, se appunto si consideri che la competenza rimarrà radicata e stabilizzata innanzi al Tribunale per ogni decisione non innovativa e, dunque, non destinata ad incidere sull'unità del sistema UE.

D'altra parte, pare che la finalità deflattiva delle cause pregiudiziali innanzi alla Corte di giustizia – sicuramente commendevole – risulti attenuata da altri concorrenti fattori, potenzialmente idonei ad “allungare” i tempi più che a contrarli.

In questa direzione, oltre agli elementi già rassegnati in ordine all'ingresso del rinvio presso lo sportello unico, non sembra nemmeno marginale l'apertura alla notifica del rinvio pregiudiziale a soggetti che possono intervenire nel giudizio in numero superiore a quelli precedentemente a ciò legittimati – Parlamento, Consiglio e Banca Centrale europea – introdotta con la stesso Regolamento

[EURATOM 2024/2019](#)²⁷. Circostanza che potrebbe determinare un aumento dei tempi di durata del giudizio stesso che lo spezzettamento ha invece inteso ridurre, secondo l’adagio che circola nei tribunali: *più parti più tempo processuale*.

E ciò anche in ragione dell’effetto indiretto che tale apertura potrebbe determinare, stimolando un effetto a cascata di interventi di Paesi generalmente poco inclini ad intervenire in procedure di rinvio non sollecitate dai propri giudici nazionali.

4. Il Tribunale UE alle prese con il rinvio pregiudiziale.

Questa competenza spezzettata tra Corte di giustizia UE e Tribunale non entusiasma.

E ciò non solo per il fatto che vi sarebbe, *ex ante*, incertezza sul giudice dell’Unione europea investito dal rinvio pregiudiziale, quanto per la circostanza che uno dei dialoganti all’interno del rinvio pregiudiziale nasce, già nella configurazione istituzionale che gli si è voluta dare, in posizione palesemente dimidiata rispetto a quella della Corte di giustizia che si pone al di sopra del Tribunale.

In definitiva, il sistema introdotto sembra dunque confezionare, sul versante europeo, una figura di giudice in qualche modo diversa, quanto all’ambito dei poteri decisorii, dal giudice nazionale che chiede l’intervento del collega che opera a livello UE.

Per tali ragioni non finisce di convincere l’affermazione che “[l]a riforma a cui dedichiamo queste righe consacra il Tribunale al ruolo di giudice della nomofilachia”²⁸, apparendo il perseguimento di tale obiettivo reso complessa da due fattori.

Da un lato, il nuovo giudice del rinvio pregiudiziale, proprio per la cognizione circoscritta della sua competenza, non potrà mai determinare quei *grand arrêts* che fecero la storia della Corte di

²⁷ J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all’alba della sua entrata in vigore*, in *Quaderni AISDUE*, 1, 2024, 7, ricorda la genesi dell’intervento inserito nel nuovo art. 23, co.1, dello Statuto della Corte di giustizia – estensivamente applicabile al Tribunale secondo la condivisibile opinione dell’Autore- correlato alle esigenze di trasparenza e partecipazione nei procedimenti giudiziari invocate dal Parlamento.

²⁸ M. CONDINANZI-C. AMALFITANO, *Il Tribunale oltre il pregiudizio: le pregiudiziali al Tribunale*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, Fascicolo Speciale, *Il «cantiere» della giurisdizione dell’UE*, 2024, p. 9.

giustizia, intuitivamente questa riservandosi l'ultima parola rispetto a decisioni diverse da quelle del diritto consolidato nelle materie rinviate e comunque incidenti su sistema UE ed essendo, a monte, lo stesso Tribunale "svuotato" di quella verifica in ordine alla coerenza delle materie con il sistema interno del diritto UE riservata "per sistema" ad un altro giudice "superiore". Appunto, la tanto apprezzata Corte di giustizia.

Architettare una figura di giudice *a priori* impedito di interpretare il diritto UE primario e di svolgere il proprio ruolo in caso di riscontrato coinvolgimento di principi che attengono all'unità del sistema UE, ai principi generali del diritto UE, ai diritti della Carta dei diritti fondamentali, e/o del diritto pubblico internazionale, alimenta l'idea del Tribunale soltanto "scudiero" della Corte di giustizia²⁹. Corte di giustizia alla quale ultima pure viene riconosciuto il compito di dire la parola finale, laddove, nelle cause rinviate al Tribunale stesso, si ritenga errata la decisione assunta dal primo.

In altre parole, un giudice che è meno di qualsiasi altra figura di giudice coniata nelle democrazie del nostro tempo, ove al contrario assumono sempre più valore i diritti fondamentali e le tematiche, complesse, che attorno ad esse si sviluppano – proporzionalità, bilanciamento, rapporto con altri diritti fondamentali di stampo nazionale – per essere garante del rispetto di principi, vuoi di matrice costituzionali, vuoi promananti dalla Carte sovranazionali. Funzione ordinante che emerge tanto nell'applicare in via immediata e diretta i diritti di immediata efficacia e vincolatività, quanto nell'interpretazione del diritto nel suo complesso, ispirando a quei valori e principi generali e fondamentali.

Ed allora, per un giudice nazionale calato in un contesto in cui il tema del controllo di garanzia costituisce elemento portante dell'attività giurisdizionale, potrebbe non essere agevole dialogare con un Tribunale che sia già, a monte, privo di quelle medesime

²⁹ J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all'alba della sua entrata in vigore*, cit., 25.

prerogative e, ancora di più, è soggetto al sindacato da parte di un altro giudice quanto alla decisione in sede di rinvio pregiudiziale.

Viene così da pensare che la prospettiva di ambire al ruolo garante unico dei diritti fondamentali europei della Corte di giustizia³⁰ reca l'immagine, forse non compiutamente considerata, di un Giudice che, divenuto celebre grazie ai rinvii di molti giudici di merito ed ora vittima del suo successo, abbia deciso di compiere un sia pur difficile bilanciamento limitando in entrata le decisioni – ma non il vaglio preliminare sul contenuto di tutti i rinvii pregiudiziali – in nome dell'efficienza e della centralità dei diritti fondamentali e però affidando “a metà” ad un'altra figura giudiziale il proprio ruolo. Certo, la coerenza del sistema riformato starebbe nel fatto che quel controllo di garanzia non viene eliminato, ma unicamente affidato in via esclusiva alla Corte di giustizia. Ma in posizione antitetica si pone la circostanza che la configurazione di un giudice chiamato all'interpretazione del diritto UE ed allo stesso tempo privato della possibilità di maneggiare gli strumenti che risultano centrali per l'interpretazione del diritto UE non cessa di apparire paradossale.

5. *Pars costruens*. Ritrovare fiducia nel rinvio pregiudiziale e nei suoi giudici.

In conclusione, la preoccupazione che sta dietro alle modifiche della competenza in tema di rinvio pregiudiziale è collegata alla ridotta fiducia che potrebbe indurre i giudici nazionali a fare un uso meno convinto, meno aperto, meno orientato a stimolare il ruolo di interprete autorevole del diritto UE da parte del giudice europeo. Tale preoccupazione non sembra attenuata in modo significativo dal meccanismo che comunque consente alla Corte di giustizia di indirizzare il rinvio pregiudiziale al Tribunale piuttosto che a sé

³⁰ Concl. Avv. Gen. Capeta, 13 luglio 2023, causa C-382/21 P, par.37, a proposito del sistema ridotto delle impugnazioni delle decisioni del Tribunale: «Il meccanismo di cernita delle impugnazioni evidenzia la funzione della Corte di giustizia quale Corte suprema e costituzionale dell'Unione europea (18). Infatti, esso coinvolge la Corte di giustizia in casi di «natura costituzionale» che rivestono importanza per l'Unione, riguardano l'interpretazione di principi costituzionali fondamentali del diritto dell'Unione e la divisione orizzontale e verticale delle competenze.»

stessa quando dovesse ravvisare una questione che riguarda le limitazioni invece previste per il sindacato in tema di rinvio pregiudiziale.

Infatti, tale meccanismo non è foriero di particolare linearità e chiarezza, ovviamente prestandosi a diverse interpretazioni il contenuto del rinvio pregiudiziale ove questo sia operato in sede di sportello prima – dall’ufficio del Presidente della Corte di giustizia, prima, o dai giudici della Corte in caso di “dubbio” interpretativo sulla portata del rinvio pregiudiziale, come hanno cura di ribadire le Raccomandazioni predisposte dalla Corte di giustizia per i giudici nazionali sulla presentazione delle domande di pronuncia pregiudiziale all’indomani dell’entrata in vigore della riforma sul rinvio pregiudiziale³¹. Sicché il solo dubbio che nella materia oggetto del rinvio sollevato dal giudice nazionale possano profilarsi aspetti che riguardano le esclusioni dalla competenza del Tribunale non può che ingenerare una situazione antitetica rispetto a quella che invece dovrebbe stare alla base del dialogo, appunto correlate a standard di chiarezza e prevedibilità necessariamente collocabili, per chi intende dialogare, “prima” della decisione e non “a posteriori”.

6. Tre ragioni per investire, ancora, sul rinvio pregiudiziale.

Nondimeno, occorre lavorare nella (unica) direzione possibile che non riduca la portata vitale del dialogo fra giudici nazionali ed europei sulla quale si poggia il sistema di garanzia dei diritti delle persone.

Del resto, al fondo della riforma della competenza del rinvio pregiudiziale vi sono almeno tre ragioni di tale cogenza da rendere forse obbligato il percorso intrapreso.

La prima, appunto, rappresentata dal pericolo che la Corte di giustizia finisca vittima del proprio successo per non sapere offrire una risposta celere è certo significativa. E non vi è dubbio che già ora serpeggia, soprattutto nel giudice non di ultima istanza, il

³¹ [Raccomandazioni all’attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale, 4 ottobre 2024, C/2024/6008.](#)

convincimento che l'attesa di tempi estenuanti sul rinvio sia tale da determinare, questa sì, un condizionamento forte del giudice nazionale verso soluzioni "non dialogiche" soprattutto quando le materia trattate toccano il cuore dei diritti delle persone e hanno necessità di essere esaminate con prontezza. Da qui l'individuazione di specifiche materie che vengono attribuite al Tribunale per rendere più leggero il lavoro della Corte di giustizia così consentendole non solo risposte più efficaci ed effettive in termini temporali, ma anche individuando nella Corte di giustizia il giudice dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il giudice che veglia e verifica la compatibilità dei sistemi nazionali con il quadro dei principi fondamentali.

In questa direzione orienta il considerando n.4 del Reg. EURATOM n. 2024/2019, ove si afferma che «la Corte di giustizia, nell'ambito di cause pregiudiziali, è sempre più chiamata a pronunciarsi su questioni di natura costituzionale o relative ai diritti umani e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta»)). Sicché sarebbe appunto la riforma ad investire pur sempre nel dialogo fra giudici, visto che primo considerando del Reg. Euratom n.2024/2019 ritiene che «[u]n siffatto trasferimento corrisponde, del resto, alla volontà degli autori del trattato di Nizza, che hanno inteso rafforzare l'efficacia del sistema giurisdizionale dell'Unione prevedendo la possibilità di un coinvolgimento del Tribunale nel trattamento di tali domande».

In secondo luogo, non va disconosciuta l'idea di valorizzare al massimo il ruolo della Corte di giustizia nella sua missione di garante dei diritti fondamentali proprio "grazie al" ed "attraverso il" rinvio pregiudiziale confezionato dai giudici nazionali, in modo da offrire livelli di tutela omogenei all'interno dell'UE³². Dunque, un'idea di centralità dei diritti fondamentali i quali meritano, secondo il legislatore europeo che ha modificato il regolamento dello statuto della Corte, una risposta più celere e dunque più *effettiva*. Infatti, la Corte di giustizia, sgravata da alcune

³² G. PITRUZZELLA. *Il rinvio pregiudiziale nel sistema costituzionale dell'Unione europea*, in *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, vol.1, *Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, cit., p. 556

competenze, a dire del legislatore (e della stessa Corte che ha patrocinato le modifiche normative) dovrebbe operare in tempi più ridotti. Né sembra difficile comprendere che, all'atto della (per ora eventuale, ma ormai ripresa) adesione dell'UE alla CEDU il tema dei rapporti – e se si vuole, dei “raffronti” – fra Corte edu e Corte di giustizia diventerà ancor più centrale di quanto non lo sia in atto. Non sembra peregrino, proprio alla luce del Parere 2/13 pensare che la Corte di giustizia intenda porsi in una condizione di sostanziale “parità” con la Corte di Strasburgo quanto al ruolo di garante dei diritti fondamentali. Ruolo che, indubbiamente, la riforma di cui qui si è discusso sembra, anche in prospettiva, delinearsi all'orizzonte. Considerazione, quest'ultima che dunque disvela scenari che, probabilmente, all'operatore del diritto non sono ben chiari ma che, nello scacchiere dei rapporti e relazioni fra Istituzioni e Corti hanno probabilmente un certo valore.

Il terzo motivo che milita per un approccio meno dommatico alla riforma procedurale e più pragmatico sta forse nel fatto che proprio il Tribunale UE, che pure avrebbe potuto dolersi – più di chiunque altro e più dello stesso giudice nazionale – di una competenza risicata nei termini appena descritti, ha evidentemente condiviso il progetto di riforma. L'altissima professionalità dei suoi membri è essa stessa garanzia di un'attenta ponderazione della utilità ed efficacia della riforma, frutto di scelte certamente insindacabili che, tuttavia, vanno messe sul piatto della bilancia quando appunto si ragiona sul “dopo” riforma.

7. Conclusioni.

Occorre, dunque, partire dalle ragioni appena esposte per provare ad offrire la *pars costruens* del ragionamento qui espresso. Come ridurre le oscurità della nuova architettura giurisdizionale che si va delineando per effetto della riforma sul rinvio pregiudiziale? Come salvaguardare la centralità del rinvio pregiudiziale e di tutti i protagonisti e dare, anzi, nuovo impulso al dialogo fra i giudici nazionali e dell'Unione³³?

³³ R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni pregiudiziali al Tribunale: una riforma*

Sembra di poter dire che al cuore del problema vi è, ancora una volta, una questione collegata alla *fiducia*.

Il Prof. Tizzano, in un suo contributo dedicato al tema del rinvio pregiudiziale³⁴, ha osservato che «nessuna misura di riorganizzazione dell'attività della Corte potrà portare i suoi frutti se da parte dell'Unione non si fa pienamente leva su quel ruolo e se, per parte loro, le giurisdizioni nazionali non assolvono attivamente al naturale compito di filtro nell'applicazione del diritto dell'Unione. La Corte ha piena fiducia in questo ruolo dei suoi omologhi nazionali e trova nell'eccellente esperienza di oltre sessant'anni di collaborazione un solido motivo per fondare questa fiducia».

Ora, un passo verso la via della ritrovata fiducia fra i dialoganti potrebbero giocarlo le Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale – GUCE del 9 ottobre 2024 – che la Corte di giustizia ha aggiornato proprio all'indomani delle modifiche qui esaminate in tema di competenza sulle domande di rinvio pregiudiziale³⁵. E tuttavia, l'unico punto che sembra volere tranquillizzare i destinatari è dato dalla previsione che il riesame delle decisioni di rinvio pregiudiziale da parte della Corte di giustizia è considerato eccezionale. Precisazione che suona come “rassicurante” per tutti – Tribunale e giudici nazionali –.

In ogni caso, sembrano esservi margini ancora importanti per riprendere il dialogo “fuori” dal rinvio pregiudiziale, recuperando il tempo perduto, investendo di più nel confronto e nella leale cooperazione fra Corti europee e Giudici nazionali³⁶, moltiplicando le occasioni di scambio e di dialogo, favorendo il confronto con i

epocale o un salto nel buio? cit.

³⁴ A. TIZZANO, *Il rinvio pregiudiziale e la prassi dei giudici italiani*, in *Dir. Un. Eur.*, 2/2018, p. 403.

³⁵ V., in tema, G. GRECO, *Rinvio pregiudiziale le nuove raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*, in *eurojus*, 4 ottobre 2024.

³⁶ G. PITRUZZELLA, *Il rinvio pregiudiziale nel sistema costituzionale dell'Unione europea*, cit., 556. Sia consentito il rinvio a R.G. CONTI, *Dall'uso alternativo all'uso cooperativo del diritto nell'esperienza di un giudice comune*, in *Sistema penale*, 25 giugno 2024.

problemi concreti che la Corte di giustizia UE, il Tribunale e le Corti nazionali – di merito e di ultima istanza – saranno chiamati ad affrontare.

Occorre, dunque, assolutamente proseguire il quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali (e quelle comuni n.d.r.) “sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia, affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art.53 CDFUE) – C. Cost. nn. 182/2020, 269/2017, 149/2022, 254/2020, 20/2019 –.

Questa idea di continuo confronto riguarda poi, in maniera assolutamente speciale, i giudici comuni di ultima istanza, proprio per il ruolo che gli stessi occupano nell’opera di continuo invero dei diritti³⁷, al fine di dissipare i dubbi che si è cercato di tratteggiare e al contempo di investire sulla centralità del ruolo che essi hanno nella costruzione del diritto europeo. Senza con ciò dimenticare i problemi che ancora affaticano il tema dei contenuti che devono alimentare tale confronto, soprattutto quando sia la Cassazione e le altre corti nazionali “nomofilattiche” a misurarsi con il rinvio – o il mancato rinvio – pregiudiziale³⁸.

In questo modo potrebbe forse recuperarsi il tempo perduto prima della riforma di cui qui si è discusso, manifestando la consapevolezza che la complessità del sistema introdotto deve essere superata “insieme” e costruita “insieme”.

Questa, in definitiva, sembrerebbe costituire l’unica possibile conferma di quel *trend* che vede appunto cooperare intensamente e con risultati fin qui commendevoli giudici nazionali e giudici europei, entrambi capaci di definire insieme «uno ad uno, i tratti

³⁷ Da ultimo, sul ruolo delle giurisdizioni di ultima istanza rispetto alla individuazione e parametrizzazione dei diritti fondamentali in chiave “intercostituzionale” v., da ultimo, A. RUGGERI, A. MORELLI, *La Costituzione, le sue trasformazioni, la sua scienza (profili metodico-teorici)*, Napoli, 2024, 87 ss.

³⁸ Ancora centrale risulta il tema della motivazione della mancata sollevazione del rinvio pregiudiziale da parte del giudice di ultima istanza, al quale si collegano problematiche di rispetto dell’art.6 CEDU per l’appunto demandate alla Corte europea dei diritti dell’uomo- da ultimo v. ric. n.35016/2020, *G. Di Girolamo c.Italia e a.*, comunicato al Governo il 7 novembre 2024 e ric. [n° 11317/23](#), *Lenzi c. Italia*, comunicato al Governo il 16 dicembre 2024.

genetici del nuovo ordinamento: l'effetto diretto, il primato del diritto comunitario, la responsabilità, l'effettività, l'equivalenza e molti altri principi che articolano il sistema giuridico dell'Unione»³⁹. Una cooperazione che dovrà dunque essere impegnata, anche dopo la riforma sulla competenza, verso la creazione di un “diritto vivente” chiaro, preciso e prevedibile quanto alle competenze ripartite fra i due giudici europei, in modo che esso possa essere adeguatamente percepito e ponderato dal giudice nazionale.

Ciò ancora una volta conferma che solo l'applicazione pratica della riforma in tema di rinvio pregiudiziale ed il diritto vivente che si creerà per realizzare la transizione fra vecchio rinvio pregiudiziale e nuovo, quest'ultimo arricchito da elementi di rilevanza delle attività compiute dalla Corte di giustizia e dal Tribunale, potranno dimostrare non solo la reale portata delle modifiche, ma anche la effettiva utilità delle modifiche introdotte rispetto ai fini che stavano alla base della riforma stessa⁴⁰.

Un principio, dunque, che lasciando da parte sterili contrapposizioni ideologiche, deve alimentare con responsabilità reciproca le relazioni fra giudici e giudici e fra giudici e legislatori, riconoscendo gli uni agli altri le rispettive competenze pur nella consapevolezza che il *diritto vivente* delle Corti è quello che dà anima e concretezza al diritto scritto, lo fa respirare in un contesto dentro il quale operano le norme, denso di contenuti – anche materialmente- costituzionali senza i quali la disposizione non può essere intesa nella sua portata e lo fa vivere nel caso che viene posto all'esame del giudice.

In definitiva, la legge della fiducia fra i Giudici⁴¹ deve prendere il sopravvento lasciando la parola al diritto vivente⁴² ed agli strumenti di *soft law* che pure ormai sono diventati normale ed

³⁹ Concl. Avv. Gen. Colomer in causa C-205/08.

⁴⁰ Abbiamo tentato di sviluppare quest'ultimo concetto in R. G. CONTI, *I sistemi processuali nel periodo del post emergenza pandemica*, in *Giustiziainsieme*, 12 dicembre 2024, par.7.3.

⁴¹ T. GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Roma, 2022.

⁴² V., sul punto, i rinvii pregiudiziali assegnati al Tribunale dall'entrata in vigore della riforma qui commentata, in [eurojus](#).

usuale momento di cooperazione, tanto più quando gli stessi sono sperimentati ed utilizzati dai giudici.

C'è ancora tempo per ricucire alcune smagliature, purché tutti i protagonisti si impegnino in questa direzione che si dimostra anche adeguata a contenere “nel giusto” il ‘riaccentramento’ delle questioni di diritto UE al piano nazionale. Riaccentramento che, se spinto oltre misura⁴³ in nome di un “tono costituzionale” delle questioni controverse⁴⁴, finirebbe col trasfigurare il vero senso del dialogo e delle competenze ripartite fra giudice nazionale, garante dell’interpretazione del diritto statale e giudice dell’UE, custode dell’interpretazione del diritto UE. Per modo che cavalcare questa tendenza, che potrebbe trovare qualche sponda in una lettura frammentaria⁴⁵ di recenti pronunzie della Consulta – Corte cost.nn.15/2024⁴⁶, 181/2024⁴⁷ e, ora, 1 del 2025 – rischierebbe di

⁴³ A. MANTOVANO, *Intervento del Sottosegretario Mantovano al convegno di studi “Giustizia al Servizio del Paese - Il principio di legalità”*, in <https://www.governo.it/it/articolo/il-principio-di-legalit-nell-et-del-costituzionalismo-multilivello-l-intervento-del>

V., sul tema, volendo, le conclusioni esposte a chiusura della intervista a P. MORI, B. NASCIBENE e R. MASTROIANNI, di R. CONTI, su *La Carta UE dei diritti fondamentali fa gola o fa paura?*, in *Giustiziainsieme*, 27 aprile 2019. i

⁴⁴ V. F. FERRARO, *La Consulta si affida al “tono costituzionale” per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell’Unione provviste di effetto diretto*, in *eurojus*, n.4/2024.

⁴⁵ P. DE PASQUALE-O. PALLOTTA, *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell’Unione europea (e l’autonomia dei giudici)*, in *eurojus*, n. 4/2024.

⁴⁶ A. RUGGERI, *Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme sovranazionali self-executing (a prima lettura di Corte cost. n. 15 del 2024)*, in *Consulta online*, 1, 2024, C. FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n. 15 del 2024 del giudice delle leggi*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, 1, 2024, 26 ss.; L. TOMASI, *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2024; C. AMALFITANO, *La sentenza n. 15/2024 della Corte costituzionale: istruzioni per i giudici su come assicurare il primato del diritto Ue*, in *QC*, 2, 2024, 420 ss.; O. SCARCELLO, *Un altro passo nel processo di riaccentramento del sindacato di costituzionalità eurounitario. Nota a Corte cost., sentenza n. 15 del 2024*, in *Oss. AIC*, 2, 2024; U. VILLANI, *Il nuovo “cammino comunitario” della Corte costituzionale*, in *eurojus*, 1, 2024, 81 ss.

⁴⁷ A. RUGGERI, *La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta, in attesa di successive messe a punto (a prima lettura di Corte cost. n. 181 del 2024)*, in *Consultaonline*, 21 novembre 2024. V. di recente, D. STRAZZERI, *Legge vs. clausole di parità UE. Obbligatorio rivolgersi alla Consulta?*, in *Giustiziainsieme*, 16 dicembre 2024. Osserva, poi, puntualmente, S. BARBIERI, *La sentenza n. 181 del 2024 della corte costituzionale: una svolta nei rapporti tra ordinamento italiano e diritto dell’unione*

inaridire la ricchezza del dialogo basato sul rinvio pregiudiziale con il quale molte generazioni sono cresciute e, con esse, molti diritti aprendo peraltro a scenari inediti e non pare ancora del tutto esplorati sul tema, che qui non è possibile sviluppare, della “nomofilachia costituzionale” che sembra profilarsi all’orizzonte per effetto dell’inserimento della Corte costituzionale nel circuito delle interpretazioni del diritto UE.

Il rinvio pregiudiziale rimane dunque uno strumento tanto neutrale quanto cruciale⁴⁸ per garantire il primato del diritto UE⁴⁹, fondato su una formidabile alleanza fra giudice nazionale e giudice-ora giudici- dell’UE, garantita dalla Costituzione – artt.11 e 117, 1^a c., Cost. – e dai Trattati UE – art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea –.

In conclusione, se è la stessa conformazione tipologica del rinvio pregiudiziale, destinato a suscitare una pronunzia delle Corti di Lussemburgo orientata a dispiegare la sua efficacia ben al di fuori della vicenda giudiziaria che l’ha originata ed a propagarsi su tutti i cittadini dell’Unione europea, le sue Corti nazionali e le

europaea?, in *Riv. cont. Eur.*, 23 novembre 2024, come C. cost. n.181/2024 «... si spinga sino a suggerire al giudice la rimessione di una q.l.c. nei casi in cui «sussista un dubbio sull’attribuzione di efficacia diretta al diritto dell’Unione e la decisione di non applicare il diritto nazionale risulti opinabile e soggetta a contestazioni (punto 6.5 Considerato in diritto, enfasi aggiunta)». Infatti, nella prospettiva della Corte costituzionale, in ogni caso quest’ultima «potrà dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale, se accerta l’esistenza del conflitto tra la normativa nazionale e le norme dell’Unione, indipendentemente dalla circostanza che queste siano dotate di efficacia diretta» (punto 6.5 Considerato in diritto). In tale passaggio emerge come il tentativo della Consulta di chiarire i confini della “doppia pregiudiziale” rischi di tramutarsi in un ripensamento di Granital, scomparendo di fatto la dicotomia tra norme sovranazionali direttamente efficaci e non, che ha perimetrato la ripartizione dei compiti tra la Corte costituzionale e i giudici “comuni” negli ultimi quarant’anni.

⁴⁸ L.S. ROSSI, “*Un dialogo da giudice a giudice*”, cit., 558: I giudici degli Stati membri, operando “*in utroque iure*”, rivestono in tale dialogo un’importanza cruciale, condividendo con la Corte di giustizia, attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale, la funzione giurisdizionale nell’ordinamento dell’Unione.

⁴⁹ Cfr. la Dichiarazione n.17, annessa al Trattato sull’Unione europea, pur priva di efficacia vincolante: “La conferenza ricorda che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell’Unione europea, i trattati e il diritto adottato dall’Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza. Inoltre, la conferenza ha deciso di allegare al presente atto finale il parere del Servizio giuridico del Consiglio sul primato, riportato nel documento 11197/07”.

amministrazioni statali che dovessero confrontarsi con il diritto interpretato – efficacia c.d. *erga omnes* – il giudice nazionale è a pieno titolo parte del sistema di protezione dei diritti di matrice eurounitaria e pienamente integrato con le logiche di base che hanno condotto ai Trattati istitutivi e poi all’Unione europea, fino al punto da risultare costruttore egli stesso di quell’edificio.

Il che dimostra quanto siano in corso di ‘trasformazione’ tanto il ruolo del giudice nazionale – comune e costituzionale – che quello dei Giudici dell’Unione europea.

Se è la stessa conformazione tipologica del rinvio pregiudiziale, destinato a suscitare una pronunzia delle Corti di Lussemburgo orientata a dispiegare la sua efficacia ben al di fuori della vicenda giudiziaria che l’ha originata ed a propagarsi su tutti i cittadini dell’Unione europea, le sue Corti nazionali e le amministrazioni statali che dovessero confrontarsi con il diritto interpretato – efficacia c.d. *erga omnes*⁵⁰ – il giudice nazionale è a pieno titolo parte del sistema di protezione dei diritti di matrice eurounitaria e pienamente integrato con le logiche di base che hanno condotto ai Trattati istitutivi e poi all’Unione europea, fino al punto da risultare costruttore egli stesso di quell’edificio.

Sarebbe dunque un peccato imperdonabile incrinare la centralità del rinvio pregiudiziale con atteggiamenti non improntati a fiducia da parte del giudice nazionale. Spetterà però ai protagonisti trovare il modo per proteggerne lo spirito ed il senso di unità europea che esso reca.

La vivacità mostrata dai giudici nazionali – non solo da quelli italiani – nel fare ripetuto ricorso a tale strumento nella tormentata vicenda migratoria è, del resto, testimonianza tangibile di quanto sia necessario continuamente confrontarsi sulle linee evolutive del sistema e sui suoi possibili seguiti in un clima costruttivo di “rispetto” e cooperazione.

⁵⁰ Aspetto, quello indicato nel testo, sul quale pure si sofferma [Cons.Stato A.P., 22 marzo 2024 n.4](#) – sui cui v., di recente, in senso critico M. MAGRI, *LA strana figura della sospensione impropria del processo amministrativo: o “per intercettazione” di questioni già devolute alla Corte*, in *Riv. cont. eur.*, 29 ottobre 2024 -.

ABSTRACT

IT: L'articolo esamina la procedura di rinvio pregiudiziale alla luce della recente riforma che ha introdotto un riparto di competenza tra il Tribunale dell'Unione Europea e la Corte di giustizia dell'Unione Europea, concentrandosi sul ruolo dei giudici nazionali all'interno di questo nuovo quadro. Al centro dell'analisi vi è, da un lato, una valutazione critica dell'impatto potenziale della riforma sulla fiducia tra i giudici nazionali ed europei, evidenziando i rischi di un utilizzo ridotto e meno sicuro della procedura. Tuttavia, l'articolo individua anche aspetti chiave da valorizzare per salvaguardare la centralità del meccanismo di rinvio pregiudiziale, come il rafforzamento del dialogo intergiurisprudenziale, la chiarificazione delle competenze e la salvaguardia del ruolo dei giudici nazionali come garanti del diritto dell'UE. Vengono avanzate proposte concrete per affrontare queste sfide e mantenere lo spirito di collaborazione che ha reso la procedura di rinvio pregiudiziale un pilastro dell'unità giuridica europea.

EN: The article examines the preliminary reference procedure in light of the recent reform introducing a division of competences between the General Court of the European Union and the Court of Justice of the European Union, focusing on the role of national judges within this new framework. At the center of the analysis is a critical evaluation of the potential impact of the reform on the trust between national and European judges, highlighting the risks of a diminished and less confident use of the procedure.

Nevertheless, the article also identifies key aspects to emphasize in order to safeguard the centrality of the preliminary reference mechanism, such as strengthening inter-judicial dialogue, clarifying competences, and preserving the role of national judges as guardians of EU law. Concrete proposals are advanced to address these challenges and uphold the collaborative spirit that has made the preliminary reference procedure a cornerstone of European legal unity.