



Corte di giustizia
dell'Unione europea

Relazione elaborata ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 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

Introduzione

Il 16 dicembre 2015, il legislatore dell'Unione europea ha adottato un'importante riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione, decidendo di raddoppiare, in tre fasi successive, il numero di giudici del Tribunale e decidendo di trasferire a quest'ultimo, il 1^o settembre 2016, la competenza a decidere in primo grado sulle controversie tra l'Unione e i suoi agenti, fino ad allora devolute al Tribunale della funzione pubblica. Come rileva il considerando cinque del regolamento 2015/2422¹, fare uso della possibilità, prevista dai trattati, di aumentare il numero di giudici del Tribunale è sembrato opportuno per ridurre in breve tempo sia il volume di cause pendenti sia l'eccessiva durata dei procedimenti dinanzi ad esso. Agendo in tal senso, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raccolto la sfida collegata al costante aumento del numero delle cause promosse dinanzi al giudice dell'Unione e alla loro crescente complessità, dotando il Tribunale degli strumenti necessari a una buona amministrazione della giustizia.

Il legislatore dell'Unione ha voluto garantire un'effettiva verifica di questa riforma e dei suoi effetti, sia sotto il profilo dei costi sia a livello organizzativo, strutturale e procedurale. A tal fine, la Corte di giustizia è stata invitata a elaborare due relazioni destinate al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione: una prima relazione, entro il 26 dicembre 2017, su eventuali modifiche della ripartizione delle competenze tra la Corte di giustizia e il Tribunale

¹ 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 (GUUE L 341 del 24 dicembre 2015, pag. 14).

in materia di pronunce pregiudiziali; una seconda relazione, tre anni dopo, sul funzionamento del Tribunale e, in particolare, sull'efficienza di tale istituzione, sulla necessità e sull'efficacia del raddoppio del numero dei membri, sull'utilizzo e sull'efficienza delle risorse messe a disposizione nonché sull'istituzione di ulteriori sezioni specializzate o su altre modifiche strutturali ².

Il presente documento mira a rispondere al primo di questi inviti. Esso esamina il complesso dei parametri da tenere in considerazione nell'ambito di qualsiasi riflessione vertente su un eventuale trasferimento di una competenza pregiudiziale parziale al Tribunale, dopo aver ricordato la cornice giuridica e il contesto nei quali tale riflessione si iscrive.

Cornice giuridica e contesto

Come la Corte ha più volte ricordato nella sua giurisprudenza così come negli scambi regolari che essa cura con i giudici degli Stati membri, il rinvio pregiudiziale rappresenta la «chiave di volta» del sistema giurisdizionale dell'Unione ³. Esso costituisce lo strumento che consente di garantire un'interpretazione e un'applicazione uniformi di questo diritto mediante il rinvio, operato dai giudici degli Stati membri, di questioni vertenti sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità di atti adottati dalle istituzioni, organi o organismi dell'Unione ⁴. Benché detti giudici ne abbiano fatto inizialmente un uso relativamente limitato, la realtà è oggi radicalmente mutata: i giudici nazionali non esitano più a investire la Corte di domande di pronuncia pregiudiziale sempre più numerose, vertenti sulle materie più disparate ⁵.

Enunciata, a livello di principio, nell'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), del trattato sull'Unione europea e codificata nell'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la competenza pregiudiziale è attualmente esercitata dalla sola Corte di giustizia.

² V., a questo proposito, l'articolo 3 del regolamento citato, il quale precisa che le relazioni sono corredate, se del caso, dalle richieste legislative necessarie a modificare lo statuto.

³ Parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 176.

⁴ Questa finalità, del resto, è posta parimenti in evidenza nei documenti redatti ad uso di questi giudici, poiché essa è ricordata nel primo punto delle Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (*GUUE*, C 439 del 25 novembre 2016).

⁵ V., a questo proposito, le statistiche giudiziarie pubblicate nelle relazioni annuali di attività dell'Istituzione nonché la tabella allegata alla presente relazione, vertente sulle cause proposte durante i primi dieci mesi del 2017. Su 628 nuove cause, ben 455 erano procedimenti pregiudiziali, il che rappresenta più del 72% dell'insieme delle cause promosse dinanzi alla Corte di giustizia durante tale periodo. Da molti anni le questioni pregiudiziali rappresentano tra i due terzi e i tre quarti delle cause promosse dinanzi alla Corte di giustizia.

La possibilità di attribuire determinati procedimenti pregiudiziali al Tribunale non è nuova. Evocata, quasi vent'anni fa, nel contesto di una crescita significativa del carico di lavoro dei due organi giurisdizionali concomitante con l'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria e con l'entrata in vigore recente del trattato di Amsterdam nonché nella cornice della predisposizione di un allargamento senza precedenti, questa possibilità figurava espressamente, nei documenti e contributi della Corte di giustizia e del Tribunale proposti all'attenzione della Conferenza intergovernativa, come una delle possibili strade per evitare eccessivi rallentamenti dell'attività giurisdizionale, accanto a provvedimenti quali il trasferimento al Tribunale di nuove categorie di ricorsi diretti, l'istituzione di sezioni di ricorso di carattere giurisdizionale e un filtro per le impugnazioni⁶. Essa ha trovato un riscontro formale nei testi, poiché ai sensi dell'articolo 256, paragrafo 3, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, «il Tribunale è competente a conoscere delle questioni pregiudiziali, sottoposte ai sensi dell'articolo 267, in materie specifiche determinate dallo statuto»⁷. Se ciò risultasse necessario, una modifica di quest'ultimo testo potrebbe consentire quindi di attribuire una competenza pregiudiziale parziale al Tribunale.

Tuttavia, questa possibilità non è stata ancora utilizzata a tutt'oggi. Negli anni che hanno fatto seguito all'entrata in vigore del trattato di Nizza, il 1° febbraio 2003, la priorità è stata infatti attribuita all'istituzione del Tribunale della funzione pubblica e al trasferimento, al Tribunale, di tutti i ricorsi per annullamento e per carenza sino ad allora devoluti alla Corte, fatta eccezione per determinate categorie di ricorsi di natura interistituzionale o per i ricorsi proposti dagli Stati membri contro gli atti del legislatore dell'Unione. I rinvii pregiudiziali sono rimasti di competenza esclusiva della Corte di giustizia la quale, da allora, ha adottato diverse modifiche rilevanti del proprio regolamento di procedura – nonché diverse misure di organizzazione interna – che hanno prodotto effetti significativi sia sul numero di cause definite dall'organo giurisdizionale, sia sulla durata media di trattamento delle medesime, che costituiva una delle più importanti preoccupazioni all'origine delle citate riflessioni riguardanti l'avvenire dell'architettura giurisdizionale dell'Unione.

L'invito del legislatore, che costituisce oggetto della presente relazione, si iscrive in un contesto radicalmente diverso da quello prevalente all'inizio degli anni 2000. Mentre raggiungeva i 25,5 mesi nel 2003, la durata media di trattamento dei procedimenti pregiudiziali si spostava a 15 mesi nel 2016, il che, tenuto conto delle esigenze procedurali e linguistiche che occorre soddisfare nel trattamento di questa categoria di cause, costituisce indubbiamente una durata molto vicina al minimo irriducibile. Quest'accorciamento dei termini è avvenuto parallelamente all'aumento davvero significativo del numero di domande

⁶ V. a questo proposito il documento di riflessione sull'«Avvenire del sistema giurisdizionale dell'Unione europea», trasmesso al Consiglio nel maggio 1999, nonché il contributo proposto dalla Corte di giustizia e dal Tribunale, un anno più tardi (aprile 2000), all'attenzione della Conferenza intergovernativa.

⁷ V. articolo 225 CE, ripreso, con modifiche solo terminologiche, nell'attuale articolo 256, paragrafo 3, TFUE.

di pronuncia pregiudiziale rivolte alla Corte, più che proporzionale all'aumento del numero di Stati membri (e di giudici della Corte). Se, durante il 2003, sono state infatti indirizzate alla Corte 210 domande da parte dei giudici dei quindici Stati che costituivano allora l'Unione europea, nel 2016 non meno di 470 domande sono state formulate dai giudici dei ventotto Stati membri, ossia più del doppio del numero dei rinvii pregiudiziali effettuati tredici anni prima e non meno di due terzi dell'insieme delle cause proposte dinanzi alla Corte nell'anno trascorso. Questa tendenza all'aumento, confermata dalla lettura delle statistiche giudiziarie più recenti⁸ e che, con tutta verosimiglianza, è destinata a proseguire in considerazione dell'incremento dell'attività del legislatore dell'Unione e, segnatamente, dell'istituzione della Procura europea⁹, impone quindi necessariamente una riflessione sostanziale sulle modalità di trattamento ottimale di questa categoria di cause e può indurre a porsi nuovamente la questione dell'opportunità di un trasferimento parziale della competenza pregiudiziale al Tribunale.

Vantaggi e inconvenienti dell'attribuzione al Tribunale di determinati rinvii pregiudiziali

Anzitutto, da un punto di vista strettamente quantitativo, è del tutto evidente che il trasferimento al Tribunale della competenza a conoscere di questioni pregiudiziali in specifiche materie determinate dallo statuto di certo alleggerirebbe automaticamente il carico di lavoro della Corte. Un siffatto trasferimento potrebbe essere giudicato privo di conseguenze sulla capacità del Tribunale di trattare le sue proprie cause, poiché quest'ultimo disporrebbe ormai di un numero di membri tale da consentirgli non solo di riassorbire il carico delle cause pendenti, ma anche di trattare, in condizioni adeguate, l'insieme delle cause promosse dinanzi a esso¹⁰.

Tuttavia, occorre considerare che la riforma dell'architettura giurisdizionale è tuttora in corso e non ha ancora prodotto tutti i suoi effetti, in un contesto contrassegnato, parimenti

⁸ V. i dati presentati in allegato alla presente relazione.

⁹ V. a questo proposito il regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO») (GU L 283, pag. 1).

¹⁰ All'atto della stesura della presente relazione, il Tribunale disponeva in effetti di 46 giudici. Un giudice, risultante dalla prima fase della riforma dell'architettura giurisdizionale votata nel 2015, doveva essere ancora nominato, mentre la terza fase di questa riforma dovrebbe tradursi nell'aggiunta di nove giudici ulteriori il 1^o settembre 2019, in modo da portare il numero totale di giudici del Tribunale a 56 (questo numero dovrebbe però essere ricondotto a 54 in caso di uscita del Regno Unito dall'Unione europea).

per il Tribunale, da un aumento rilevante del numero delle cause proposte e pendenti ¹¹. Inoltre, il trasferimento prospettato non è esente da inconvenienti.

La prima questione che pone il trasferimento al Tribunale di una parte dei rinvii pregiudiziali è quella di sapere quali «materie specifiche» attribuire a esso. A prima vista, il compito sembra relativamente facile, poiché consiste nell'individuare alcune materie tecniche abbastanza vicine al contenzioso del Tribunale, che abbiano portato a una giurisprudenza di lunga data e consolidata, e che rappresentino per la Corte un contenzioso «di massa». Si può pensare, a questo proposito, alle questioni in materia doganale o tariffaria o a quelle rientranti nella previdenza sociale o nella fiscalità indiretta. La Corte potrebbe così concentrarsi su materie da considerare «essenziali», quali la cittadinanza dell'Unione, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il mercato interno o l'integrazione economica e monetaria.

La realtà è però ben più complessa. Le domande di pronuncia pregiudiziale possono vertere, nel contempo, su materie tecniche e sull'interpretazione di disposizioni fondamentali dei trattati o di un atto legislativo. Viceversa, domande in apparenza poco significative o tecniche possono sollevare questioni di principio o di natura trasversale, collegate all'autore della domanda di pronuncia pregiudiziale o al suo oggetto, le quali rendono necessaria una decisione di principio della sola Corte di giustizia ¹². Un trasferimento, anche solo parziale, della competenza pregiudiziale al Tribunale imporrebbe quindi di prevedere misure concrete di attuazione dell'articolo 256, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per scongiurare il rischio di un approccio divergente nel trattamento di tali questioni, che potrebbe mettere in discussione la certezza del diritto e la fiducia che i giudici nazionali e i cittadini nutrono nell'Istituzione.

Questi rischi di divergenze possono attribuirsi parimenti al fatto che il Tribunale si è organizzato, sin dall'origine, per trattare ricorsi diretti, proposti da persone fisiche o giuridiche, dagli Stati membri o dalle istituzioni dell'Unione, e non rinvii pregiudiziali provenienti da giudici nazionali. Ebbene, le modalità di trattamento di queste due categorie

¹¹ Durante i primi dieci mesi di quest'anno, non meno di 799 nuove cause erano state infatti proposte dinanzi al Tribunale e il numero di cause pendenti dinanzi a questo giudice ammontava, alla data del 31 ottobre 2017, a 1535 cause.

¹² Tale è il caso, ad esempio, di numerosi rinvii pregiudiziali effettuati in materia di fiscalità. Non è raro che domande di pronuncia pregiudiziale relative all'interpretazione di precise disposizioni della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (*GUUE* L 347 dell'11 dicembre 2006, pag. 1), o della direttiva 77/388/CEE, da essa abrogata, comportino questioni che vertono su nozioni davvero fondamentali, come quella dell'abuso di diritto. Si può ricordare, a titolo di esempio, la causa [Åkerberg Fransson](#) (C-617/10, EU:C:2013:105), che costituiva alla base una causa relativa all'imposta sul valore aggiunto, ma che ha portato la Corte a pronunciare una sentenza di principio sulla sfera d'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

di cause sono fondamentalmente differenti, dato che i rinvii pregiudiziali si caratterizzano segnatamente per il coinvolgimento di un numero elevato di partecipanti e per l'uso di tutte le lingue ufficiali durante il procedimento. Per di più, l'autorità delle sentenze pronunciate dalla Corte in materia pregiudiziale discende segnatamente dal fatto che ogni causa è esaminata dall'insieme dei giudici e avvocati generali prima di essere attribuita a un collegio giudicante adeguato alla sua complessità.

Gli autori del trattato hanno certamente previsto determinate garanzie. L'articolo 256, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede anzitutto la possibilità, per il Tribunale, di rinviare la causa di cui è investito dinanzi alla Corte quando ritenga che la controversia richieda una decisione di principio che potrebbe compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione. Esso prevede anche una procedura di «riesame», consistente nella possibilità, per la Corte, di riesaminare le decisioni pronunciate dal Tribunale su questioni pregiudiziali, alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo statuto. Tuttavia, non è possibile evitare alcune difficoltà.

Infatti, il rinvio della causa alla Corte potrebbe avvenire solo in una fase relativamente avanzata del procedimento, quando la causa rivela tutta la sua complessità – o la sua dimensione costituzionale – di modo che la durata del procedimento subirebbe un significativo prolungamento a causa dell'esame della causa svolto successivamente da due distinti organi giurisdizionali. Questo prolungamento potrebbe avere pertanto come conseguenza che i giudici nazionali esiterebbero ad adire il Tribunale, persino quando si trovino confrontati con un concreto problema d'interpretazione o di validità del diritto dell'Unione. Ebbene, la durata prevedibile del procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia costituisce per il giudice nazionale un dato essenziale in quanto il procedimento pregiudiziale si innesta su quello nazionale.

Nemmeno il riesame da parte della Corte delle eventuali sentenze pregiudiziali del Tribunale sembra tale da scongiurare gli inconvenienti di un trasferimento. Ad onta dei miglioramenti apportati allo svolgimento del procedimento di riesame dal nuovo regolamento di procedura della Corte, entrato in vigore il 1^o novembre 2012, occorre ricordare che condizioni assai rigorose regolano il suo avvio, poiché esso può essere promosso, alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo statuto, solo in caso di «gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione siano compromesse». A meno di non voler snaturare completamente la funzione di questo procedimento e riesaminare tutte le decisioni pronunciate dal Tribunale in materia pregiudiziale – ma un simile approccio priverebbe allora di qualunque efficacia i potenziali benefici di un trasferimento parziale di competenza pregiudiziale al Tribunale, sia in termini di riduzione del carico di lavoro della Corte, sia in termini di efficacia e durata del trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale –, il procedimento di riesame non

offre pertanto un rimedio efficace a possibili approcci giurisprudenziali divergenti tra la Corte di giustizia e il Tribunale ¹³.

Conclusione

Anche se è indubbiamente possibile trovare risposte a questi vari interrogativi, occorre constatare che gli elementi in gioco sono fondamentali e che l'istituzione di procedure adeguate che consentano di conservare al rinvio pregiudiziale il suo ruolo di «chiave di volta» del sistema giurisdizionale dell'Unione è un'operazione estremamente delicata.

Adesso che le domande di pronuncia pregiudiziale proposte dinanzi alla Corte sono trattate celermente e il dialogo intrecciato con i giudici degli Stati membri non è stato mai tanto intenso quanto oggi, non sembra opportuno, in questa fase, operare, a favore del Tribunale, un trasferimento di competenze vertente su domande di tale natura. Ciò vale, a maggior ragione, nell'attuale contesto, contrassegnato da un aumento del numero di cause proposte dinanzi al Tribunale e dalla necessità, per quest'ultimo, di riorganizzarsi e adeguare i propri metodi di lavoro.

Alla luce di ciò, la Corte ritiene che non occorra, in questa fase, proporre una modifica del proprio statuto al fine di trasferire al Tribunale una parte della competenza che essa esercita in materia pregiudiziale.

Tuttavia, è bene essere molto chiari su questo punto essenziale: ciò non dev'essere in nessun modo inteso come una presa di posizione definitiva sulla questione della ripartizione della competenza pregiudiziale tra la Corte di giustizia e il Tribunale. La Corte ritiene però che un trasferimento parziale di tale competenza al Tribunale non possa essere prospettato prima dell'adozione di altri provvedimenti.

Da un lato, infatti, la Corte continua a seguire con attenzione l'evoluzione del numero di domande di pronuncia pregiudiziale e la durata necessaria al loro trattamento. La possibilità di un successivo trasferimento di competenza, in materia pregiudiziale, non può essere esclusa, in determinate materie specifiche, qualora il numero e la complessità delle domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte diventassero tali da imporla in nome di una buona amministrazione della giustizia. In un'ipotesi del genere, sarebbe necessario procedere a una modifica delle norme di procedura del Tribunale, al fine di prevedere modalità di trattamento delle cause adeguate alla natura e alla specificità dei rinvii pregiudiziali e al fine di scongiurare, per quanto possibile, i rischi summenzionati di divergenze giurisprudenziali.

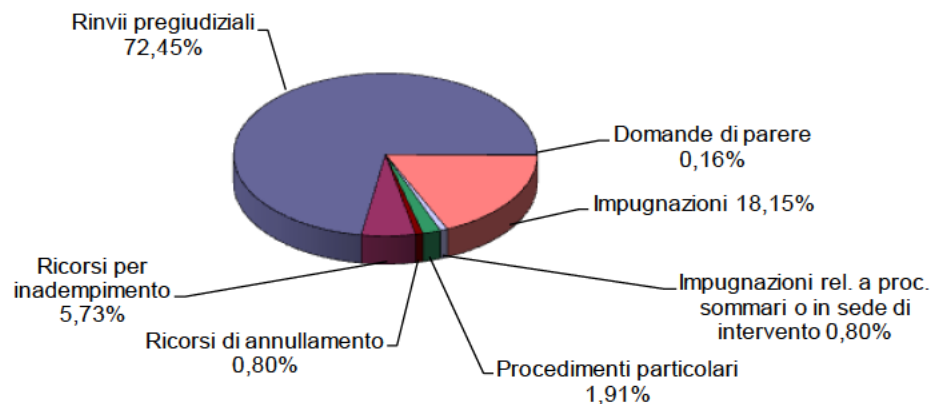
¹³ È essenziale tener presente che l'interpretazione stabilita nelle sentenze pregiudiziali gode di autorità generale, al di là della specifica controversia all'origine del rinvio dinanzi alla Corte di giustizia.

Dall'altro, il contesto in cui è maturata la riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea ha indotto la Corte di giustizia e il Tribunale a riesaminare l'insieme delle competenze che essi esercitano attualmente al fine di valutare se, a prescindere da un'eventuale modifica nella ripartizione delle competenze in materia di questioni pregiudiziali, altre modifiche non possano essere apportate in questa ripartizione, segnatamente per quanto concerne il trattamento dei ricorsi diretti e, relativamente alla Corte di giustizia, il trattamento delle impugnazioni. Le riflessioni svolte su tali questioni sono in fase ben avanzata e porteranno verosimilmente, nel 2018, alla formulazione di proposte che dovrebbero tradursi sia in una modifica dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, sia in una modifica dei regolamenti di procedura dei due organi giurisdizionali.

Allegato: Prospetto delle cause proposte dinanzi alla Corte di giustizia tra il 1^o gennaio e il 31 ottobre 2017

Cause proposte – Tipi di ricorso (2017)

dall'1/1/2017 al 31/10/2017



Tipi di ricorso	gen	feb	mar	apr	mag	giu	lug	ago	set	ott	Totale
Rinvii pregiudiziali	36	43	43	44	85	52	46	42	28	36	455
Ricorsi di annullamento		1	1		1			1		1	5
Ricorsi per inadempimento		2	3	4	3	6	6	4	4	4	36
Impugnazioni	12	12	8	16	11	9	12	13	18	3	114
Impugnazioni relative a procedimenti sommari o in sede di intervento				2			1		2		5
Totale parziale	48	58	55	66	100	67	65	60	52	44	615
Domande di parere									1		1
Procedimenti particolari		1	2			4	3	2			12
Totale parziale		1	2			4	3	2	1		13
Totale	48	59	57	66	100	71	68	62	53	44	628