



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 NASCIMBENE e GINEVRA GRECO

ISSN 2384-9169

Fascicolo speciale

Pubblicato 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

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.

primissimi 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. CELOTTI, *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 precostituito 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 conss. 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. CEOLOTTO, *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 temperata 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. CELOTTO, *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 precondizione per la disapplicazione; v. in tal senso Corte giust., 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Popławski*, 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. CEOLOTTO, *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. CELOTTI, *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 ex 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 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 parrebbe poter 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 parrebbe 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», sicché 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 constataste 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 constati 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 Court*, 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 precostituito 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. CELOTTI, *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.

dato 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, *EUIPO/ 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.