



PAOLO BIAVATI*

La recente riforma del sistema giudiziario dell'Unione europea: brevi annotazioni sulle sue ricadute processuali

1. Il 1° settembre 2024 è entrata in vigore un'importante riforma del sistema giudiziario dell'Unione europea. Si tratta, in particolare, dell'attuazione di una disposizione introdotta fino dal trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, vale a dire l'attribuzione al Tribunale di una porzione di competenza nella decisione dei rinvii pregiudiziali ex art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, come previsto dall'art. 256, par. 3°, del medesimo Trattato.

In questo breve commento, occorre prendere in esame gli interventi normativi nei quali si sostanzia la riforma e riflettere poi sulle conseguenze che ne derivano sia sul piano organizzativo delle corti di Lussemburgo, sia, soprattutto, sul piano più strettamente processuale.

2. Con il [regolamento Ue n. 2019 del 2024](#), è stata approvata una modifica allo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. A seguire, sono state introdotte le corrispondenti modifiche ai due regolamenti di procedura, [quello della Corte di giustizia](#), in data 2 luglio 2024, e [quello del Tribunale](#), il successivo 10 luglio 2024 (qui, in specie, con l'inserimento di un titolo specifico, il sesto, relativo ai procedimenti pregiudiziali, negli articoli dal 196 al 242). Nell'occasione, i due testi sono stati emendati anche sotto altri profili, di per sé non dipendenti dalla nuova dimensione della competenza a conoscere i rinvii pregiudiziali.

Norma chiave è l'art. [50 ter](#) dello [Statuto](#), ai sensi del quale il Tribunale è competente a conoscere delle domande di pronuncia pregiudiziale, sottoposte ai sensi dell'art. 267 TfUe, che rientrino esclusivamente in una o più delle seguenti materie specifiche: a) il sistema comune di imposta sul valore aggiunto; b) i diritti di accisa; c) il codice doganale; d) la classificazione tariffaria delle merci nella nomenclatura combinata; e) la compensazione pecuniaria e l'assistenza dei passeggeri in caso di

* Professore dell'Alma Mater – Università di Bologna

negato imbarco o di ritardo o cancellazione di servizi di trasporto; f) il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra.

È perfettamente noto come l'attuazione della ripartizione di competenze in tema di pronunce pregiudiziali abbia dovuto attendere un quarto di secolo prima di essere realizzata: e ciò proprio perché vi era il timore che intervenire su un meccanismo ampiamente collaudato potesse dare luogo più a problemi che a vantaggi effettivi. Quando, sotto la pressione del carico di lavoro della Corte, si è finalmente posto mano alla riforma, l'attribuzione di competenza al Tribunale è stata circondata da una pluralità di contromisure.

Già il secondo comma del nuovo art. [50 ter](#) prevede che, anche nell'ambito delle materie trasferite, la Corte di giustizia conservi la competenza a conoscere delle domande di pronuncia pregiudiziale che sollevano questioni indipendenti di interpretazione del diritto primario, del diritto internazionale pubblico, dei principi generali del diritto o della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Poi, per evitare il rischio di conflitti di attribuzioni, il terzo comma istituisce il sistema del c.d. "sportello unico": vale a dire, tutti i rinvii pregiudiziali provenienti dalle giurisdizioni nazionali abilitate vengono presentati dinanzi alla Corte di giustizia. È la Corte, poi, che, dopo aver verificato, quanto prima possibile e secondo le modalità previste all'art. [93 bis](#) del suo novellato regolamento di procedura, che la domanda di pronuncia pregiudiziale rientri esclusivamente in una o più delle materie trasferite, trasmette tale domanda al Tribunale, dandone avviso al giudice del rinvio.

Non basta. Anche la composizione del Tribunale subisce modifiche, quando l'organo di primo grado viene chiamato a decidere su domande di pronuncia pregiudiziale. Infatti, queste sono attribuite a sezioni, in qualche modo specializzate, composte di cinque membri, designate a tale scopo secondo le modalità previste nel suo regolamento di procedura. Inoltre, viene introdotta una nuova modalità di composizione dei collegi, vale a dire la c.d. sezione intermedia, composta da nove membri con quorum decisionale di sette (artt. [15 bis](#) e [23 bis](#) del regolamento di procedura del Tribunale), che deve necessariamente formarsi per decidere sui rinvii pregiudiziali se ciò viene richiesto da un'istituzione dell'Unione o da uno Stato membro ([art. 50](#) dello Statuto).

Infine, si prevede che il Tribunale, quando decide sui rinvii pregiudiziali, sia sempre assistito da un avvocato generale, come da art. [49 bis](#) dello Statuto. Al riguardo, la norma prevede che i giudici del Tribunale eleggono tra loro, conformemente al regolamento di procedura (artt. [31 bis](#) e [31 ter](#)), i membri chiamati a svolgere le funzioni di avvocato generale. Durante il periodo in cui tali membri esercitano le funzioni di avvocato generale, essi non fanno parte del collegio giudicante nelle domande di pronuncia pregiudiziale. Per ciascuna domanda di pronuncia pregiudiziale, l'avvocato generale è scelto tra i giudici eletti per esercitare tale funzione che appartengono a una sezione diversa da quella alla quale la domanda in questione è stata attribuita. I giudici chiamati a esercitare il compito di avvocato generale sono eletti per un periodo di tre anni e il loro mandato è rinnovabile solo una volta.

3. Attribuire al Tribunale il compito di statuire su talune categorie di domande di pronuncia pregiudiziale è un'innovazione molto significativa, se si riflette sulla straordinaria importanza delle pronunce interpretative nella costruzione progressiva dell'ordinamento dell'Unione e sul fatto che è questo il segmento della competenza dei giudici del Kirchberg in cui si realizza il collegamento con gli ordinamenti e con le magistrature nazionali.

Da taluno, si è vista questa, seppure tardiva, attuazione delle decisioni di Nizza come una sorta di riconoscimento (vorrei dire, di promozione) del ruolo del Tribunale, con la caduta di qualche diffidenza nei confronti dell'organo di primo grado.

Non nego la correttezza di questa prospettiva. Tuttavia, a me pare che la spinta decisiva dipenda dal carico di lavoro della Corte di giustizia e che, in definitiva, si tratti di un nuovo episodio dei ricorrenti tentativi della Corte di gettare la zavorra dei compiti più ripetitivi e meno luccicanti, a protezione del ruolo primario di regolatore delle questioni fondamentali per l'ordinamento dell'Unione. La stessa istituzione del Tribunale (allora, di primo grado), quella delle camere giurisdizionali e dell'effimero Tribunale per la funzione pubblica, il raddoppio del numero dei giudici del Tribunale, sono state le precedenti tappe di questo percorso.

Del resto, le contromisure più sopra descritte esprimono una ferma volontà di mantenere saldamente nelle mani della Corte sia l'effettiva distribuzione delle cause, sia il controllo (mediante il riesame eccezionale di cui agli [artt. 62](#) e [62 ter](#), 2° paragrafo, dello Statuto) sulle scelte interpretative del Tribunale. Certo, queste precauzioni possono essere lette come un'offerta di garanzia ai giudici nazionali, ai quali si dice che, in fondo, c'è sempre la Corte di giustizia che vigila; nel contempo, mi sembra che diano il senso di una non piena fluidità di rapporti fra i due organi della giustizia dell'Unione.

4. Gli studiosi del processo sono consapevoli che ogni passaggio da una competenza unica a una competenza ripartita comporta la possibilità di conflitti, positivi o negativi, di attribuzione e delle relative diseconomie nella risoluzione delle liti.

Anche dando per ammessa la concorde volontà politica di Corte e Tribunale nel rendere efficace il meccanismo delle pronunce pregiudiziali e di assicurare pienamente i giudici nazionali, occorre mettere in luce alcuni profili di possibili difficoltà.

In primo luogo, al Tribunale è assegnata la competenza pregiudiziale per le questioni che rientrano "esclusivamente" in una o più delle sei aree di materia trasferite con l'art. 50 ter. Ora, la complessità dei casi non sempre renderà possibile l'enucleazione di domande pregiudiziali che tocchino solo le materie trasferite. Basti pensare a un quesito pregiudiziale plurimo, o a una materia mista. Ancora, si può pensare ad un quesito pregiudiziale in parte ammissibile e riferito a una materia trasferita, e in parte riferito a una materia non trasferita, ma inammissibile (ad esempio, seguendo la giurisprudenza consolidata della Corte, perché non chiaro, o perché non rilevante rispetto all'oggetto della causa nazionale). A rigore, la Corte dovrebbe trattenere tutto, perché la valutazione di inammissibilità viene effettuata ex post; in

pratica, però, si potrebbe pensare ad un'ordinanza di inammissibilità di una parte del quesito e di contestuale trasmissione al Tribunale dell'altra parte. Non si dimentichi che il giudice a quo ha di mira il "suo" caso, che può presentare molteplici profili. Come minimo, ne nascerà un corpo di pronunce, per così dire, selettive della Corte di giustizia, che di volta in volta tratterà per sé o assegnerà al Tribunale i singoli quesiti.

In modo analogo, spetta alla Corte stabilire se, all'interno di una questione pur rientrante nella competenza del Tribunale, compaiano profili di interpretazione del diritto primario, del diritto internazionale pubblico, dei principi generali del diritto o della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Questa riserva potrà essere esercitata in modo più o meno ampio, ma di certo a priori difficilmente prevedibile. Ad esempio, una questione di retroattività o no di una disposizione nazionale in tema di imposta di valore aggiunto o di accise toccherebbe, per definizione, un principio generale del diritto.

Ora, tutte queste vicende restano confinate all'interno della giurisdizione dell'Unione: per il giudice nazionale remittente, una volta che la domanda di pronuncia pregiudiziale è partita per Lussemburgo, non resta che attendere la risposta. Non mi sembra identica, invece, la prospettiva per le parti del processo a quo (oltre che per le istituzioni e gli Stati membri che intendano presentare osservazioni). Se la nozione di competenza ha un senso, occorre ammettere che non è mai indifferente per le parti l'individuazione dell'organo giudicante chiamato a decidere.

5. Un altro aspetto riguarda la distribuzione dei rinvii pregiudiziali. Si è già detto dello sportello unico, che, a rigore, dovrebbe prevenire qualsiasi contrasto. Tuttavia, almeno in linea teorica, non si può escludere l'eventualità di conflitti, positivi e negativi, di attribuzioni.

Ad esempio, una domanda di pronuncia pregiudiziale potrebbe essere indirizzata non alla Corte, ma al Tribunale. In questo caso, il Tribunale, in applicazione [dell'art. 54, comma 1°, dello Statuto](#) e [dell'art. 207, comma 1°, del suo regolamento](#), deve puramente e semplicemente trasmetterla alla Corte, anche qualora fosse manifestamente relativa ad una delle sei materie trasferite. Il relativo compito non è neppure affidato ai giudici, ma spetta al cancelliere.

Non mi sembra possibile escludere, però, almeno in linea teorica, che di fatto il Tribunale, ricevuta una domanda di pronuncia pregiudiziale, la trattenga e la decida, pur senza in alcun modo mettere a repentaglio l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione. Posto che si tratterebbe di una situazione abnorme, ci si troverebbe di fronte ad un conflitto positivo di competenza, Ci si dovrebbe domandare, allora, se la Corte di giustizia accetterebbe questa soluzione o imporrebbe il riesame eccezionale, al solo fine di riaffermare la propria competenza.

Se il caso di conflitto positivo è meramente potenziale, quello di un conflitto negativo trova una precisa fonte nella disposizione [dell'art. 54, comma 2°, dello Statuto](#), in base alla quale, quando il Tribunale constata di essere incompetente a conoscere di una domanda di pronuncia pregiudiziale che rientri nella competenza della Corte di

giustizia, rinvia tale domanda a quest'ultima (con ordinanza motivata e non impugnabile dalle parti). Ora, posto che tutte le domande devono essere presentate alla Corte, questa ipotesi sembra potersi spiegare solo in chiave di conflitto negativo di competenza: vale a dire, di un caso in cui la Corte, adita nelle modalità dello sportello unico, rinvia la questione al Tribunale (senza un provvedimento decisorio formale) e il Tribunale reputi invece di non essere competente a decidere (ad esempio, perché rileva un profilo di diritto internazionale pubblico, collegato a una convenzione internazionale in tema di servizi di trasporto). A questo punto, la Corte di giustizia dovrebbe affermare (ma con una pronuncia vera e propria) che spetta al Tribunale statuire e quindi rinviare la domanda a quest'ultimo, che non può in tal caso declinare la propria competenza.

Infine, si potrebbe (sempre in astratto) verificare il caso di due domande pregiudiziali (ad esempio, provenienti da diversi giudici nazionali), pendenti l'una dinanzi alla Corte (in quanto da questa trattenuta) e l'altra dinanzi al Tribunale (in quanto a questo assegnata), relative al medesimo problema di interpretazione. Si verserebbe qui nel caso dell'art. 54, comma 3°, dello Statuto, con l'obbligo per il Tribunale di sospendere il procedimento in attesa della pronuncia della Corte (come dal tenore [dell'art. 209 del regolamento di procedura del Tribunale](#)), salvo diversa determinazione della Corte di giustizia.

In tutti questi (ipotetici) casi, quindi, le regole dello statuto e dei regolamenti in tema di competenza consentiranno comunque di risolvere il problema di attribuzione. Sennonché, qui si parla di un rinvio pregiudiziale, e quindi di una parentesi di un giudizio nazionale, che, nel frattempo, è sospeso. La risoluzione del conflitto fra le corti del Kirchberg richiederà tempo e ne viene in gioco la ragionevole durata del processo, sancita dall'art. 6 della Cedu: il rischio di una navetta fra i due organi giudiziari dell'Unione non può essere escluso.

Queste considerazioni possono apparire non realistiche a chi parte dal presupposto della leale collaborazione e, in definitiva, della sostanziale unità della giurisdizione dell'Unione. Ma si deve sottolineare con chiarezza che, in cambio di una migliore distribuzione del lavoro, si apre il rischio di conflitti di competenza e dei conseguenti ritardi nelle decisioni: un rischio che, fino a ieri, non sussisteva neppure.

6. Infine, un ultimo rilievo va dedicato alla possibilità, già prevista dall'art. [256, par. 3°, TfUe](#) e [dall'art. 62 ter dello Statuto](#), anche se finora non attuata, di un riesame eccezionale nei confronti di una pronuncia pregiudiziale resa dal Tribunale.

Ancora una volta, ci si deve liberare da una visione idilliaca dei rapporti fra le due corti di Lussemburgo: se le norme lo rendono possibile, nulla impedisce che, presto o tardi, emerga un conflitto. È logico che l'unità del sistema debba essere ad ogni costo garantita. A pagarne il prezzo, però, sono i cittadini, vale a dire le parti del giudizio nazionale. Non si tratta solo di tempi più lunghi, il che è già abbastanza grave: vi è un tema di incertezza, che non va sottaciuto.

In Italia, il processo sospeso riprende a decorrere dal momento della cessazione della causa di sospensione: in concreto, tre mesi che decorrono dall'emanazione della

pronuncia interpretativa. Nel caso di decisioni della Corte di giustizia, tutto è chiaro. Nel caso di decisioni del Tribunale, ai sensi dell'art. 62 ter, comma 2°, dello Statuto, la pronuncia è efficace solo dalla scadenza dei termini di cui [all'art. 62](#) (un mese per la proposta di riesame e un mese per la decisione di aprire il procedimento), a meno che la Corte decida diversamente. Che questa sia la soluzione esatta, lo conferma il testo del nuovo [art. 193 bis del regolamento di procedura della Corte](#), a mente del quale se, scaduto il termine, il primo avvocato generale non ha formulato alcuna proposta di riesame della decisione del Tribunale, il cancelliere ne informa immediatamente il Tribunale, che a sua volta ne informa il giudice del rinvio e le parti interessate, proprio per consentire la più rapida ripresa del processo nazionale.

Ne segue che il *dies a quo* per la prosecuzione del processo è ordinariamente quello di due mesi dalla pubblicazione della pronuncia. Se poi si apre il procedimento di riesame, è evidente che il processo nazionale deve restare sospeso, perché, ove la Corte offra una risposta diversa, è solo questa che va tenuta in considerazione dal giudice a quo.

Ci si deve davvero augurare che il meccanismo del rinvio pregiudiziale, così fondamentale per il radicamento delle norme del diritto dell'Unione nei sistemi nazionali, non venga indebolito dalle questioni di competenza.

Certo, occorre mettere sui due piatti della bilancia, da un lato l'indubbio risparmio complessivo di tempi nella soluzione delle questioni pregiudiziali, grazie all'apporto del Tribunale per le materie trasferite, e, dall'altro, l'obiettivo presumibile rarità statistica di tutte le aporie, qui considerate come astrattamente possibili in base al nuovo dettato normativo. È ragionevole ritenere, quindi, che si debba dare all'attuazione della scelta riformatrice una valutazione positiva, nell'ottica di una accresciuta efficienza della giustizia dell'Unione.