



## **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 \***

MASSIMO F. ORZAN\*\*

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

### **1. Introduzione**

La recente entrata in vigore della riforma dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), decisa con il regolamento 2019/2024<sup>1</sup>, ha attirato l'interesse della dottrina in particolare per il trasferimento della competenza pregiudiziale dalla Corte di giustizia (la Corte) al Tribunale dell'Unione europea (il Tribunale) in alcune specifiche materie<sup>2</sup>. Tuttavia, nella domanda legislativa introdotta

---

\* Scritto destinato al *fascicolo speciale* dal titolo *La riforma dello statuto della Corte di giustizia* in corso di pubblicazione.

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

<sup>1</sup> *GUUE L*, 2024/2019, 12 agosto 2024.

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

dalla Corte il 22 dicembre 2022, quest'ultima ha presentato un'altra proposta, volta ad estendere il meccanismo preventivo di ammissione delle impugnazioni<sup>3</sup> (il cd. meccanismo di filtro)<sup>4</sup>, operante dal 1° maggio 2019. Questa parte della proposta della Corte, accolta *de plano* in sede di negoziazione, ha portato alla modifica dell'art. 58 *bis* dello statuto, che disciplina il meccanismo di filtro.

Nel presente contributo, dopo avere brevemente ricordato la genesi del meccanismo di filtro, innanzitutto, è dato conto del funzionamento di tale meccanismo

---

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

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

<sup>4</sup> Sul cd. meccanismo di filtro delle impugnazioni v. M. VAN DER WOUDE, *In Favour of Effective Judicial Protection: A Reminder of the 1988 Objectives*, in *Concurrences. Competition Law Journal*, 2014, pp. 9-12; C. AMALFITANO, *Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *DUE*, 2019, p. 29 ss.; C. RASIA, *L'introduzione del "filtro" nel giudizio di impugnazione avanti la Corte di giustizia dopo la riforma del 2019*, in *Rivista di diritto e procedura civile*, 2019, pp. 699-710; M.A. GAUDISSERT, *L'admission préalable des pourvois: une nouvelle procédure pour la Cour de justice*, in *CDE*, 2020, p. 177 ss.; A. GENTILE, *One Year of Filtering before the Court of Justice of the European Union*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 2020, p. 807 ss.; M.F. ORZAN, *Some Remarks on the First Applications of the Filtering of Certain Categories of Appeals before the Court of Justice*, in *European Intellectual Property Review*, 2020, p. 426 ss.; P. IANNUCELLI, *L'ammissione preventiva delle impugnazioni contro le decisioni del Tribunale dell'Unione europea ex art. 58 bis dello Statuto: una prima valutazione e le eventuali applicazioni future*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Milano, 2022, pp. 117-142; C. ORÓ MARTÍNEZ, *The Filtering of Appeals by the Court of Justice: Taking Stock of the Two First Orders Allowing an Appeal to Proceed*, in *Weekend EU Law Live Edition*, 2022, n. 112; L. DE LUCIA, *New Developments Concerning Article 58a of the Statute of the Court of Justice of the European Union*, in *EU Law Live*, 21/03/2023; K. BRADLEY, *The Court of Justice Appeal Filter Mechanism and Effective Judicial Protection: Throwing Out the Baby With the Bathwater?*, in *EU Law Live*, 1/07/2024; R. TORRESAN, *Filtering Appeals over Decisions Originally Taken by Boards of Appeal: Rationale, Impact and Possible Evolution of Article 58a of the CJEU Statute*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, fasc. spec., 2024, pp. 125-156.

dalla sua entrata in vigore nel 2019. Sono descritte, poi, le modalità della sua estensione nella riforma appena approvata. Un'osservazione conclusiva segue nella quale il meccanismo in parola è messo in prospettiva rispetto alle altre trasformazioni in corso e alle possibili future, così da inserirlo in un contesto più ampio, che investe l'architettura della CGUE.

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

Il meccanismo di filtro delle impugnazioni è entrato in vigore il 1° maggio 2019 all'esito della procedura innescata con la domanda di modifica dello statuto introdotta dalla Corte il 26 marzo 2018<sup>5</sup>. La domanda in parola proponeva: i) il trasferimento di alcune categorie di ricorsi per inadempimento dalla Corte al Tribunale<sup>6</sup>; ii) il trasferimento della competenza a statuire sui ricorsi di annullamento collegati alla mancata esecuzione adeguata di una sentenza pronunciata da quest'ultima ex art. 260, parr. 2 o 3, TFUE<sup>7</sup>; iii) la creazione di un meccanismo di filtro per determinate impugnazioni; e, infine iv) alcune modifiche dello statuto per garantire il coordinamento terminologico tra esso e il TFUE. Com'è noto, la prima proposta non è stata accolta, mentre le altre sono confluite nel regolamento 2019/629<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda il meccanismo di filtro, innanzitutto, la Corte ha giustificato la sua creazione in base all'assunto che negli ultimi anni numerose impugnazioni avverso decisioni rese dal Tribunale nell'ambito di ricorsi introdotti contro decisioni adottate da autorità amministrative indipendenti, le quali garantiscono un ricorso amministrativo prima di essere portate dinanzi alle giurisdizioni dell'Unione, erano state rigettate frequentemente come manifestamente irricevibili o non fondate. Partendo da questo dato, la Corte ha considerato opportuno alleggerire le proprie sezioni da questo carico di lavoro, così da potersi concentrare sulle cause meritevoli di attenzione e utilizzare le sue risorse in modo ottimale. Nel corso della negoziazione che ne è seguita, alcuni dubbi sono emersi rispetto alla nozione di "autorità amministrative indipendenti", contenuta nel progetto proposto dell'art. 58 *bis* statuto<sup>9</sup>. Il testo finale è stato riformulato. Da un lato, questa espressione è stata sostituita da "commissione di ricorso indipendente" e, dall'altro, è stata aggiunta una lista di commissioni che soddisfacevano tale criterio, ossia quelle istituite nell'ambito dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO), dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO), dell'Agenzia europea per le sostanze

---

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

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

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

<sup>8</sup> *GUUE* L 111, 25 aprile 2019, pp. 1-3.

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

chimiche (ECHA) e dell’Agenzia dell’Unione europea per la sicurezza aerea (EASA)<sup>10</sup>.

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

Infine, l’art. 58 *bis* statuto ha rinviato al regolamento di procedura della Corte (RP Corte) per la disciplina di dettaglio della procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni. Al fine di dare esecuzione a questa previsione, la Corte ha inserito nel Titolo V, consacrato alle *Impugnazioni delle decisioni del Tribunale*, il Capo I *bis*, dedicato all’*Ammissione preventiva delle impugnazioni ai sensi dell’articolo 58 bis*. Questo Capo disciplina, da un lato, all’art. 170 *bis*, le modalità di deposito della domanda di ammissione e, dall’altro, all’art. 170 *ter*, la procedura e la formazione della Corte competente a pronunciarsi su tale domanda. Quanto al primo, l’articolo dispone che il ricorrente deve allegare al proprio ricorso una domanda di ammissione dell’impugnazione in cui espone la questione importante che l’impugnazione solleva per l’unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell’Unione e che contiene tutti gli elementi necessari per consentire alla Corte di statuire su tale domanda. In assenza di tale domanda, che non deve superare le sette pagine, il vicepresidente della Corte dichiara l’impugnazione irricevibile. Quanto al secondo, esso stabilisce che la Corte deve statuire “nel più breve tempo possibile”, in una sezione composta dal vicepresidente, dal giudice relatore e dal presidente della sezione a tre giudici cui appartiene tale giudice. In proposito, è interessante rilevare che questa composizione realizza una sorta di specializzazione<sup>11</sup>, attraverso la presenza costante del

---

<sup>10</sup> In proposito, è noto che all’epoca della scelta di individuare esplicitamente le commissioni di ricorso, le cui decisioni sarebbero state sottoposte a questo meccanismo ve ne erano ad altre che non sono state prese in considerazione. Questa scelta, che può destare qualche perplessità, è stata ad ogni modo superata dalla riforma appena entrata in vigore, la quale ha esteso a queste commissioni, non contemplate nella lista contenuta nell’art. 58 *bis* statuto al momento della sua entrata in vigore, il meccanismo di filtro. V. *infra*, par. 4. Benché esuli dall’esame del presente contributo, è opportuno ricordare che la natura, il ruolo e le funzioni delle commissioni di ricorso delle agenzie individuate dall’art. 58 *bis* statuto fanno l’oggetto di un vivace dibattito della dottrina per il quale si rinvia a G. GRECO, *Le commissioni di ricorso nel sistema di giustizia dell’Unione europea*, Milano, 2020; J. ALBERTI (ed.), *Quo vadis, Boards of Appeal? The Evolution of EU Agencies’ Boards of Appeal and the Future of the EU System of Judicial Protection*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, fasc. speciale, 2024 e A. BIONDI, *The Ever-Evolving Role of EU Board of Appeal: Some Personal Reflections*, in *eurojus*, 2024, pp. 60-67.

<sup>11</sup> Sulle diverse forme di specializzazione dinanzi alle giurisdizioni dell’Unione v. U. ÖBERG, A. MOHAMED, P. SABOURET, *On Specialisation of Chambers at the General Court*, in M. DERLEN, J. LINDHOLM (eds.), *The Court of Justice of the European Union: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, 2018, p. 211 ss.; F. CLAUSEN, *Quelle place pour la spécialisation au sein des juridictions de l’UE*, in D. DERO-BUGNY, A. CARTIER BRESSON (sous la direction de), *Les réformes de la Cour de justice de l’Union européenne. Bilan et perspectives*, Bruxelles, 2020, p. 131 ss.; M.F. ORZAN, *La specializzazione del Tribunale dell’Unione europea tra realtà e prospettive: ieri, oggi, domani(?)*, in C. AMALFITANO, M.

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

Nel complesso, l'introduzione del meccanismo di filtro ha rappresentato una modifica non priva di importanza nella misura in cui, tanto il TFUE che lo statuto configurano la possibilità di impugnare le decisioni con cui il Tribunale chiude il procedimento. Il meccanismo di filtro ha introdotto quindi una deroga a questo principio<sup>12</sup>.

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

Al fine di effettuare un bilancio dei primi cinque anni di funzionamento del meccanismo di filtro risulta imprescindibile illustrare alcuni dati statistici relativi al numero di domande introdotte e al loro esito. In proposito, ad oggi, sono state depositate 238 domande di ammissione delle impugnazioni, di cui 236 in materia di proprietà intellettuale<sup>13</sup> e 2 nel contenzioso delle sostanze chimiche. Per quanto riguarda le prime, 226 non sono state ammesse, 5 lo sono state<sup>14</sup>, 7 sono pendenti. Per

---

CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione alla ricerca di un equilibrio efficiente e (in)stabile*, Milano, 2022, pp. 89-116.

<sup>12</sup> Peraltro, va osservato che anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che il diritto all'appello può essere limitato. In effetti, nella sentenza del 12 novembre 2002, in causa 46129/99, *Zvolský and Zvolská v the Czech Republic*, al punto 47, tale Corte ha giudicato che «the “right to a court”, of which the right of access is one aspect, is not absolute» e «it is subject to limitations», anche se «[those] limitations [...] must not restrict or reduce the individual's access in such a way or to such an extent as to impair the very essence of the right», e a condizione che dette limitazioni «[to] be compatible with Article 6 § 1 [...] pursue a legitimate aim and there is a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim pursued». In questo contesto, va rilevato che una parte della dottrina [A. ROSAS, *Message de depart*, consultabile su [curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-10/brochure\\_audience\\_solennelle\\_octobre\\_19\\_.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-10/brochure_audience_solennelle_octobre_19_.pdf), p. 8], ha prospettato la possibilità di costituire in seno allo stesso Tribunale delle sezioni delle impugnazioni o d'appello. Questa ipotesi, seppure suggestiva, non sembra realizzabile senza una revisione dei trattati. In primo luogo, per quanto riguarda l'istituzione di una sezione delle impugnazioni in seno al Tribunale, l'art. 256, par. 1, seconda frase, TFUE, prevede che «[l]e decisioni emesse dal Tribunale [...] possono essere oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia per i soli motivi di diritto e alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo statuto». Pertanto, risulta difficile ipotizzare l'istituzione di questo tipo di sezioni, senza una previa modifica del diritto primario. Per quanto riguarda la creazione di una sezione di appello valgono le stesse considerazioni. In effetti, il solo riferimento all'appello contenuto nel diritto primario concerne la possibilità indicata all'art. 257, 3° c., TFUE nel caso di decisioni adottate da un tribunale specializzato e non copre, quindi, quella di un appello avverso una decisione adottata dal Tribunale. In secondo luogo, va osservato che la coesistenza nell'ambito di una stessa giurisdizione del primo e del secondo grado, oltre a sollevare qualche dubbio di opportunità, non sembra esente da critiche rispetto al diritto a un equo processo sancito all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con riferimento, in particolare, al principio d'imparzialità. A tal riguardo, pur ammettendo che senza una revisione dei trattati questa soluzione non sarebbe stata perseguibile, è stato osservato che essa avrebbe permesso di alleggerire maggiormente la Corte rispetto a quella consistente nella creazione del meccanismo di filtro (così P. IANNUCELLI, *L'ammissione preventiva*, cit., p. 140).

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

<sup>14</sup> Su tali decisioni si ritornerà nel proseguo del presente paragrafo.

quanto riguarda le seconde, entrambe sono state rigettate<sup>15</sup>. Un primo dato che si impone all'evidenza è l'approccio particolarmente severo della Corte nel valutare l'ammissibilità delle domande. Tale approccio ha avuto la conseguenza di sublimare il ruolo del Tribunale, che è divenuto, in sostanza, il solo giudice del Kirchberg dinanzi al quale una parte soccombente all'esito della procedura di revisione amministrativa interna dinanzi a una commissione di ricorso ha potuto fare valere i propri argomenti per contestare la legalità della decisione adottata da siffatta commissione.

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

A tal proposito, una considerazione preliminare merita di essere svolta. Malgrado le cautele dovute in ragione della diversa natura del procedimento che si instaura, qualche spunto può essere offerto dalla prassi relativa al riesame da parte della Corte delle pronunce del Tribunale in qualità di giudice delle impugnazioni avverso le decisioni rese dal Tribunale della funzione pubblica<sup>16</sup>. Com'è noto, il riesame presuppone la sussistenza di un "rischio per l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione europea"<sup>17</sup>. Questa parziale sovrapposibilità delle condizioni previste per instaurare i due procedimenti milita per una comparazione. Nondimeno, è altrettanto importante rilevare che nel caso del riesame, la valutazione è effettuata rispetto all'esistenza di "un serio rischio", mentre, nell'ammissione delle impugnazioni a venire in rilievo deve essere una "questione importante" non limitata all'unità e alla coerenza, ma anche allo "sviluppo" del diritto dell'Unione europea.

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

---

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

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

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

pronunce del Tribunale<sup>18</sup>. Sulla base di questa decisione, la Corte è intervenuta raramente, in presenza di “rischi trasversali”, che esulavano dal diritto della funzione pubblica<sup>19</sup>.

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

Da un punto di vista procedurale, la Corte ha precisato che incombe sul ricorrente l’onere di dimostrare che le questioni sollevate dalla sua impugnazione sono importanti per l’unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell’Unione, con la conseguenza che la sua domanda deve contenere tutti gli elementi necessari per permettere alla Corte di statuire su di essa, elementi che devono essere enunciati in maniera chiara e precisa<sup>20</sup>. A tal proposito, la Corte ha elaborato una sorta di *vademecum* su come la domanda di ammissione deve essere formulata, affinché essa possa pronunciarsi<sup>21</sup>. In questo contesto, la Corte ha altresì affermato che spetta al ricorrente “dimostrare che,

---

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

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

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

<sup>21</sup> *Ibid.*, punto 15, nel quale la Corte afferma che «una domanda di ammissione dell’impugnazione deve, in ogni caso, enunciare in maniera chiara e precisa i motivi sui quali l’impugnazione si fonda, individuare con la stessa precisione e chiarezza la questione di diritto sollevata da ciascun motivo, precisare se tale questione è importante per l’unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell’Unione ed esporre in maniera specifica le ragioni per le quali detta questione è importante alla luce del criterio fatto valere. Per quanto concerne, in particolare, i motivi di impugnazione, la domanda di ammissione dell’impugnazione deve precisare la disposizione del diritto dell’Unione o la giurisprudenza che sarebbe stata violata dalla sentenza o dall’ordinanza impugnata, esporre succintamente in cosa consista il presunto errore di diritto commesso dal Tribunale ed indicare in che misura tale errore abbia influito sull’esito della sentenza o dell’ordinanza impugnata. Se l’errore di diritto lamentato discende dalla violazione della giurisprudenza, la domanda di ammissione dell’impugnazione deve illustrare, succintamente ma in maniera chiara e precisa, in primo luogo, in cosa consiste l’asserita contraddizione, individuando tanto i punti della sentenza o dell’ordinanza impugnata che il ricorrente pone in discussione quanto quelli della decisione della Corte o del Tribunale che sarebbero stati violati, e, in secondo luogo, le ragioni concrete per le quali una simile contraddizione solleva una questione importante per l’unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell’Unione».

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

Da un punto di vista sostanziale, seguendo un *case by case approach*, la Corte ha individuato, in negativo, una serie di questioni che non possono essere considerate “importanti” ai sensi dell'art. 58 *bis*, 3° c., statuto. Ad esempio, essa ha stabilito che non sono tali: uno snaturamento dei fatti che, benché verificato, non incide sul ragionamento del Tribunale<sup>23</sup>; un errore commesso dalla Commissione di ricorso dell'EU IPO<sup>24</sup>; un errore commesso dal Tribunale nell'interpretazione della giurisprudenza della Corte<sup>25</sup>; la pretesa necessità di apportare un chiarimento rispetto a una precedente decisione della Corte<sup>26</sup>; l'inadempimento dell'obbligo di motivazione da parte del Tribunale<sup>27</sup> o il carattere contraddittorio del suo ragionamento<sup>28</sup>; il carattere inedito di una questione<sup>29</sup>; la presunta violazione degli artt. 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>30</sup>; e, infine, un'incoerenza nella valutazione da parte del Tribunale del valore di una dichiarazione scritta rispetto alla giurisprudenza precedente<sup>31</sup>.

In cinque occasioni, invece, la Corte ha ammesso l'impugnazione, considerando “questioni importanti” ai sensi dell'art. 58 *bis*, 3° c., statuto: *i*) la contestazione mossa al Tribunale di avere oltrepassato i limiti assegnati alla sua competenza riformando *de facto* la decisione della commissione di ricorso dopo aver esaminato un motivo rilevato

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, punto 18.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



d'ufficio<sup>32</sup>; ii) l'impatto della Brexit a) sulla valutazione degli elementi di prova nell'ambito di un procedimento di dichiarazione di nullità<sup>33</sup>, b) sull'interesse legittimo del titolare di un diritto anteriore al successo di un'opposizione qualora la controversia sottoposta al Tribunale riguardi una decisione adottata al termine di un procedimento di opposizione, fondato su un diritto anteriore protetto unicamente nel Regno Unito, e il periodo transitorio sia scaduto alla data di adozione di tale decisione<sup>34</sup> e c) sull'incidenza dell'estinzione, nel corso del procedimento, del diritto anteriore sulla sussistenza dell'oggetto della controversia e sull'interesse ad agire<sup>35</sup>; iii) e, infine, la possibilità di colmare un'eventuale lacuna legislativa di un atto del diritto dell'Unione attraverso l'applicazione diretta di una disposizione di diritto internazionale, che non soddisfa le condizioni richieste dalla giurisprudenza della Corte al fine di produrre effetti diretti<sup>36</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

In definitiva, precisando ciò che era già stato delineato nell'ambito dell'esame relativo all'onere della prova, la Corte ha ancorato l'ammissibilità di un'impugnazione alla presenza di una questione trasversale, che si estende al di là del perimetro della controversia. In questo senso, l'approccio della Sezione dell'ammissione delle impugnazioni si ricongiunge a quello della Sezione del riesame, individuando nell'esistenza di una problematica, che solleva questioni orizzontali suscettibili di produrre conseguenze al di là della causa esaminata, il presupposto per l'instaurazione di entrambi i procedimenti.

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

Nella riforma appena entrata in vigore, il meccanismo di filtro è stato esteso alle pronunce del Tribunale avverso le decisioni adottate da commissioni di ricorso esistenti al momento dell'entrata in vigore della riforma 2018, ma che non figuravano nella lista dell'art. 58 *bis*<sup>38</sup>, e a quelle rese nei ricorsi introdotti conformemente a una clausola compromissoria sulla base dell'art. 272 TFUE<sup>39</sup>.

Per quanto riguarda l'estensione alle restanti commissioni di ricorso, essa assume sicuramente rilievo da un punto di vista simbolico, ma in termini quantitativi non appare determinante. In effetti, se il meccanismo di filtro fosse entrato in vigore anche per queste commissioni nel 2019, questo avrebbe implicato che le impugnazioni sottoposte a filtro sarebbero state solo tre nell'ambito del contenzioso originato dalle decisioni della Commissione di ricorso dell'ACER<sup>40</sup>.

Per quanto riguarda l'inclusione nel meccanismo di filtro delle pronunce rese dal Tribunale sulla base di clausole compromissorie ai sensi dell'art. 272 TFUE, sebbene non siano frequenti le decisioni di questa giurisdizione oggetto di contestazione dinanzi alla Corte<sup>41</sup>, non si può nascondere la rilevanza. In effetti, come rilevato nel par. 2 la creazione del meccanismo di filtro è stata sostanzialmente giustificata dal fatto che esso avrebbe riguardato contenziosi in cui esistevano procedimenti interni di revisione, previsti a livello delle agenzie dell'Unione, che potevano ammettere che fosse il solo Tribunale a conoscere il ricorso avverso una decisione adottata da tali agenzie all'esito

---

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

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

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

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

di una procedura complessa. Ora, se è vero che nella domanda legislativa la Corte ha spiegato le ragioni per estendere il meccanismo di filtro alle pronunce rese dal Tribunale nei ricorsi introdotti sulla base dell'art. 272 TFUE, in ragione della peculiare natura di detti ricorsi<sup>42</sup>, resta il fatto che per la prima volta tale meccanismo si applica a un ricorso diretto, che non presenta le specificità di quello originato dalle decisioni delle commissioni di ricorso. Di conseguenza, il contenzioso fondato su una clausola compromissoria potrebbe essere l'“apripista” per altre categorie di ricorsi diretti in futuro<sup>43</sup>.

In definitiva, l'estensione del meccanismo di filtro appena decisa non sembra rispondere ad una necessità contingente della Corte di ridurre il suo carico di lavoro, ma piuttosto, in prospettiva, un passaggio funzionale al progressivo alleggerimento del suo ruolo di giudice nel contenzioso diretto, cui corrisponde, beninteso, un altrettanto progressivo riconoscimento della centralità del Tribunale che, nella logica di tale meccanismo, assume una sempre maggiore responsabilità nello sviluppo di più settori del diritto dell'Unione europea<sup>44</sup>.

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

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

Per quanto riguarda i cinque anni di attività del meccanismo di filtro traspare dalla prassi una certa severità nella valutazione della condizione prevista all'art. 58 *bis*, 3° c., statuto consistente nell'esistenza di “una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione”. In effetti, da tale prassi emerge chiaramente che per essere considerata tale una questione deve sollevare una problematica trasversale, che fuoriesce dal perimetro del caso di specie<sup>45</sup>. Peraltro,

---

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

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

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

<sup>45</sup> In proposito, va osservato che l'avvocato generale Capeta nelle sue conclusioni del 13 luglio 2023, in causa C-382/21 P, *EUIPO c. The KaiKai Company Jaeger Wichmann GbR*, ECLI:EU:C:2023:576, punti 36 e 37, compara il meccanismo di ammissione preventiva delle impugnazioni a quello del *certiorari*,

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

Per quanto riguarda il futuro del meccanismo di filtro, non è da escludere che esso sia esteso ad altre materie. In proposito, sebbene subordinata alla creazione di commissioni di ricorso sul modello di quelle esistenti, la dottrina ha già individuato nel contenzioso della funzione pubblica e in quello dell'accesso ai documenti due materie che potrebbero fare l'oggetto di tale meccanismo<sup>46</sup>.

Chi scrive è dell'avviso che, tenuto conto del fatto che la creazione di commissioni di ricorso risulterebbe laborioso, poiché siffatta creazione necessiterebbe la modifica dello statuto dei funzionari, conformemente all'art. 336 TFUE e del regolamento 1049/2001, i due contenziosi potrebbero essere inclusi in tale meccanismo anche senza un simile intervento. A tal proposito, in primo luogo, entrambi si caratterizzano per l'esistenza, in sostanza, di una fase precontenziosa. Nell'ambito del contenzioso dei funzionari, ad eccezione di qualche rara eccezione<sup>47</sup>, l'ammissibilità di un ricorso

---

previsto nell'ordinamento statunitense, affermando che «[i]l meccanismo di cernita delle impugnazioni può essere inteso [...] come una sorta di “certiorari dell'Unione europea”» che «evidenzia la funzione della Corte di giustizia quale Corte suprema e costituzionale dell'Unione europea [poiché tale meccanismo] coinvolge la Corte di giustizia in casi di “natura costituzionale” che rivestono importanza per l'Unione, riguardano l'interpretazione di principi costituzionali fondamentali del diritto dell'Unione e la divisione orizzontale e verticale delle competenze». In termini analoghi, si è espressa anche la dottrina, in passato, con riguardo alla procedura di riesame (M. BRKAN, *La procédure de réexamen devant la Cour de justice*, cit., p. 489) e, nel presente, al rinvio pregiudiziale con riguardo al trasferimento di specifiche materie al Tribunale (J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all'alba della sua entrata in vigore*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 28). Chi scrive è dell'avviso che se l'accostamento della nozione di *certiorari* al rinvio pregiudiziale e al riesame è giustificabile in ragione di alcuni tratti comuni, qualche perplessità desta, invece, l'utilizzo di detta nozione nell'ambito nell'ipotesi del meccanismo di filtro. In effetti, in questa ipotesi, la decisione di ammettere l'impugnazione, quale che ne sia l'esito, può dipendere dalla qualità della domanda introdotta dalla parte soccombente dinanzi al Tribunale e non è, quindi, come nelle altre due procedure, rimessa a una valutazione esclusiva e unilaterale della Corte. In termini critici rispetto alla qualificazione effettuata dall'Avvocato generale Čapeta v. anche L. DE LUCIA, *New Developments Concerning Article 58a of the Statute of the Court of Justice of the European Union*, in *EU Law Live*, 21/03/2023, par. 2 e, in senso adesivo, M. COLI, *La Corte di giustizia si pronuncia sul primo pourvoi ammesso ai sensi dell'articolo 58 bis dello Statuto e conferma il carattere restrittivo del “filtro” sulle impugnazioni*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2024, pp. 205-210. Entrambi, in realtà, criticano l'eccessiva generalizzazione prospettata dall'Avvocato generale Čapeta, considerando corretto ritenere tutt'al più configurabile, allo stato attuale, un *certiorari* limitato al settore dei marchi e dei disegni industriali.

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

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

dinanzi al Tribunale è infatti condizionata al previo esaurimento di un meccanismo di revisione amministrativa nel quale il soggetto destinatario di una decisione sfavorevole deve introdurre un reclamo avverso tale decisione dinanzi all'autorità investita del potere di nomina. Nel caso in cui detta autorità rigetti implicitamente o esplicitamente il reclamo, il suo destinatario può introdurre utilmente il suo ricorso<sup>48</sup>. Nel contenzioso dell'accesso ai documenti, gli artt. 7 e 8 del reg. 1049/2001 prevedono che nell'ipotesi di rigetto esplicito o implicito di una domanda di accesso, il suo destinatario può introdurre una domanda di conferma, che se rifiutata, anche in questo caso esplicitamente o implicitamente, consente a quest'ultimo di contestare il rifiuto di accesso dinanzi al Tribunale o di presentare una denuncia al Mediatore europeo<sup>49</sup>. Certo, in queste materie non sono offerte le stesse garanzie di indipendenza assicurate dalle commissioni di ricorso, ma i meccanismi previsti esprimono pur sempre un sistema di revisione interno di una decisione dell'amministrazione. In secondo luogo, come si è avuto modo di evidenziare nel paragrafo precedente, l'estensione del meccanismo di filtro alle pronunce del Tribunale rese nell'ambito di un ricorso introdotto in base ad una clausola compromissoria evidenzia un'apertura verso i ricorsi diretti anche dove siano assenti meccanismi di revisione interna, con la conseguenza che il contenzioso dei funzionari e quello dell'accesso ai documenti, i quali offrono strumenti di revisioni di tale natura, potrebbero esservi inclusi. In terzo luogo, con riferimento al solo contenzioso dei funzionari, è utile ricordare che, dal 2019, insieme alla proprietà intellettuale, tale contenzioso fa l'oggetto di specializzazione in seno al Tribunale<sup>50</sup>. Ora, tenuto conto che la proprietà intellettuale è all'origine del meccanismo di filtro, avrebbe una certa coerenza che anche la funzione pubblica, l'altra

---

spiegazione nel fatto che una decisione della commissione giudicatrice di concorso per sua natura non può essere annullata o modificata dall'autorità investita del potere di nomina (cfr., ad esempio, Corte giust., 7 maggio 1986, in causa 52/85, *Rihoux c. Commissione*, ECLI: ECLI:EU:C:1986:199, punto 9).

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

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

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

materia oggetto di specializzazione nell'ambito del contenzioso diretto dinanzi al Tribunale, fosse inclusa nel meccanismo in parola.

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

Nel raddoppiare il numero dei membri del Tribunale, la riforma del 2015 ha potenziato le sue capacità di funzionamento ben al di là della necessità di alleviare il suo carico di lavoro e intervenire sui suoi ritardi, creando quindi le condizioni per un progressivo alleggerimento della Corte. A sua volta, la proposta di riforma del 2018 perseguiva, nel complesso, l'obiettivo di ridurre il carico di lavoro della Corte nell'ambito nei ricorsi diretti, peraltro già in larga parte di competenza del Tribunale. A questa *ratio* rispondeva la logica di introdurre il meccanismo di filtro per limitare la funzione della Corte in qualità di giudice delle impugnazioni e di devolvere al Tribunale il trattamento di alcuni procedimenti d'infrazione<sup>51</sup>. Le riforme del 2015 e del 2018 sembravano delineare una sempre più marcata autonomia tra la Corte e il Tribunale, i quali assumevano, in prospettiva, rispettivamente, la funzione di organo costituzionale dell'ordinamento e quella di giurisdizione amministrativa generale dello stesso<sup>52</sup>.

La riforma appena entrata in vigore, nella parte in cui ha trasferito, seppure in modo circoscritto e condizionato, la competenza pregiudiziale<sup>53</sup> dalla Corte al Tribunale

---

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

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

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

potrebbe apparire, a prima vista, una riconsiderazione di questo modello<sup>54</sup>, nella misura in cui implica la condivisione di una funzione essenziale nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione<sup>55</sup>. Tuttavia, il paradigma delle relazioni tra le due giurisdizioni non è stato davvero rimesso in discussione. In effetti, seppure con modalità parzialmente differenti, dovute al mancato accoglimento della parte della proposta del 2018 relativa al trasferimento di alcuni ricorsi per infrazione, l'obiettivo delineatosi con le riforme del 2015 e del 2018, consistente nell'alleggerire la Corte in modo che essa possa concentrarsi sulle questioni fondamentali per il funzionamento dell'ordinamento dell'Unione, continua a essere perseguito.

Questo si deve, in particolare, alle modalità concrete di questo trasferimento. Infatti, oltre ad essere stato ancorato a dei controlli *in itinere* ed *ex post*, già previsti nel diritto primario – consistenti, rispettivamente, nella possibilità per il Tribunale, conformemente all'art. 256, par. 3, 2° c., TFUE, di rinviare una domanda pregiudiziale nell'ipotesi in cui essa richieda una decisione di principio suscettibile di compromettere l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione europea<sup>56</sup> e nella facoltà di riesaminare le decisioni del Tribunale, sulla base dell'art. 256, par. 3, 3° c., TFUE<sup>57</sup> – il trasferimento

---

MASTROIANNI F. FERRARO, *Il rinvio pregiudiziale*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *op.cit.*, in corso di pubblicazione.

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

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

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

<sup>57</sup> Due aspetti del riesame nell'ambito del rinvio pregiudiziale meritano di essere segnalati. Innanzitutto, a differenza del riesame di una decisione del Tribunale in qualità di giudice delle impugnazioni avverso una pronuncia del TFP, in cui, dopo avere annullato siffatta decisione, la Corte poteva decidere di rinviare la causa al Tribunale, in materia pregiudiziale, per espressa previsione dell'art. 62 *ter*, 2° c., statuto, il procedimento si conclude con la sentenza della Corte che si sostituisce a quella del Tribunale. La *ratio* di questa differenza è senza dubbio da ricercare nella diversa natura del rinvio pregiudiziale rispetto ai ricorsi diretti, che si riverbera sul riesame. Nella prima ipotesi, la Corte sarà chiamata a “correggere” la decisione del Tribunale e, per evitare di contribuire all'eccessivo allungamento della procedura dinanzi al giudice a quo, si pronuncerà direttamente sulla domanda rivolta da quest'ultimo. Nella seconda ipotesi, invece, la Corte interveniva annullando una sentenza resa dal Tribunale in qualità

è stato subordinato a un controllo *ex ante*, attraverso il meccanismo dello sportello unico<sup>58</sup>. Questo “Cortecentrismo”<sup>59</sup>, che è stato la preconditione per l’accoglimento della proposta, esprime il ruolo che la Corte si avvia ad assumere<sup>60</sup>.

In linea con questo approccio, è possibile immaginare che nel breve/medio periodo potrebbero avere luogo, da un lato, l’ulteriore estensione del meccanismo di filtro delle impugnazioni e, dall’altro, il trasferimento di nuove materie dalla Corte al Tribunale nell’ambito della competenza pregiudiziale, come preconizzato dall’art. 3, par. 2, reg. 2024/2019<sup>61</sup>. Se così fosse, sarebbe sviluppato un modello che rientrerà ancora nel perimetro stabilito dal diritto primario, ma che proietterebbe la CGUE sempre più verso i limiti stabiliti dai trattati<sup>62</sup>. In effetti, ad oggi, tanto il meccanismo di filtro, peraltro

---

di giudice delle impugnazioni, con la conseguenza che, nella logica del ricorso diretto in cui tale annullamento si inseriva, era naturale che essa rinviasse la causa al Tribunale perché la risolvesse, applicando i principi stabiliti nel riesame. Inoltre, sarà interessante valutare l’approccio che la Corte adotterà rispetto alla proposta del Primo avvocato generale di avviare la procedura di riesame in presenza di «rischi per la coerenza e l’unità del diritto dell’Unione europea». In proposito, è lecito supporre che, tenendo conto della funzione del rinvio pregiudiziale, la Corte valuterà con una particolare attenzione eventuali proposte di riesame del Primo avvocato generale. In effetti, a differenza del riesame delle decisioni rese dal Tribunale avverso pronunce adottate dal TFP (esaminato al par. 3 *supra*), che rilevano del contenzioso diretto, a causa degli effetti prodotti dalle sentenze pregiudiziali, si impone all’evidenza la necessità di intervenire per evitare che “circolino” nell’ordinamento giuridico dell’Unione decisioni suscettibili di arrecare pregiudizio alla coerenza e unità di tale ordinamento.

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

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

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

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

<sup>62</sup> In proposito, va osservato che parte della dottrina (D.P. DOMENICUCCI, *La relazione prevista dall’art. 3, par. 1, del regolamento 2015/2422 tra indagini retrospettive di bilancio dell’attività del Tribunale e analisi prospettive di rilancio del suo ruolo nel contesto della nuova architettura giudiziaria dell’Unione europea*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Il giudice dell’Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile*, op. cit., p. 40; D. SARMIENTO, *On the Road to a Constitutional Court*



non previsto esplicitamente dai trattati, che il trasferimento di una parte delle domande pregiudiziali, sono da considerarsi eccezioni alla regola. Nel momento in cui il paradigma si rovesciasse, e queste eccezioni diventassero la norma, i limiti definiti dal diritto primario sarebbero sorpassati e la necessità di intervenire con una revisione *ex art. 48 TUE* delle regole previste nel diritto primario sarebbe indispensabile<sup>63</sup>.

---

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

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



