



## **La modifica dello Statuto della Corte di giustizia e dei regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale. Prime riflessioni sulla recente riforma.**

DI MARISARIA MAUGERI\*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La modifica dell’art. 23 del Protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea - 3. Il trasferimento parziale della competenza pregiudiziale dalla Corte di giustizia al Tribunale – 4. Cenni in merito all’estensione della procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni e una riflessione conclusiva.

### **1. Introduzione.**

Il 12 agosto è stato pubblicato sulla *GUUE L* il Regolamento (UE, EURATOM) [2024/2019](#), che modifica il Protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea (da ora in poi “Regolamento”).

Nella stessa *GUUE L* sono state, altresì, pubblicate le Modifiche del Regolamento di procedura della Corte di giustizia, le Modifiche del Regolamento di procedura del Tribunale, la Decisione del Tribunale del 10 luglio 2024 relativa al deposito e alla notifica di atti processuali mediante l’applicazione e-Curia e le Norme pratiche di esecuzione del Regolamento di Procedura del Tribunale.

La riforma introdotta dal Regolamento riguarda principalmente: (i) l’obbligo di notifica previsto dall’art. 23 del Protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di Giustizia dell’Unione europea; (ii) il trasferimento parziale della competenza pregiudiziale dalla Corte di giustizia al Tribunale a decorrere dal 1° ottobre 2024 relativamente a sei materie specifiche; e (iii) l’estensione della procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni a partire dal 1° settembre 2024.

Come si legge nel comunicato stampa del 12 agosto 2024: «Nel 2001 gli autori del trattato di Nizza avevano previsto la possibilità di un coinvolgimento del Tribunale nel trattamento di talune domande di pronuncia pregiudiziale, senza che, da allora, lo statuto

---

\* Professore ordinario di diritto privato nell’Università di Catania.

venisse adattato a tal fine. Tuttavia, negli ultimi cinque anni si è registrato un aumento strutturale e significativo del contenzioso. Tale evoluzione è stata accompagnata da un aumento della complessità e della delicatezza delle cause riguardanti, in particolare, questioni di natura costituzionale o collegate ai diritti fondamentali. La riforma consentirà alla Corte di giustizia di concentrarsi sui suoi compiti di tutela e rafforzamento dell'unità e coerenza del diritto dell'Unione. Da parte sua, il Tribunale è in grado di assorbire tale carico di lavoro supplementare e tratterà le questioni pregiudiziali che gli saranno trasmesse in modo da offrire ai giudici nazionali e agli interessati le stesse garanzie applicate dalla Corte di giustizia».

La riforma entrerà in vigore il primo settembre e sicuramente inciderà non poco sul sistema.

Nel considerando n. 27 del Regolamento traspare chiaramente la preoccupazione relativa al possibile impatto della novella. In esso si legge, infatti, quanto segue: «Il presente regolamento prevede un'importante modifica del quadro giudiziario dell'Unione e pertanto la sua attuazione dovrebbe essere attentamente monitorata. A tal fine, la Corte di giustizia dovrebbe presentare al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, entro un termine ragionevole, una relazione sul trasferimento al Tribunale della competenza pregiudiziale su materie specifiche e sull'estensione della procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni. In particolare, la Corte di giustizia dovrebbe fornire informazioni che consentano di valutare in che misura gli obiettivi perseguiti siano stati raggiunti, tenuto conto sia della rapidità del trattamento delle cause sia dell'efficienza nell'esame delle impugnazioni e delle domande di pronuncia pregiudiziale più complesse o sensibili».

In passato, in alcuni scritti, avevo auspicato una modifica del modello di funzionamento della Corte.

Sposando le preoccupazioni espresse dalla stessa Corte e dal suo Presidente in occasione della Relazione annuale della Corte di giustizia del 2022, avevo ritenuto che dovesse esser accolta la domanda diretta a trasferire la competenza pregiudiziale al Tribunale in alcune materie specifiche e ad ampliare il meccanismo di ammissione preliminare delle impugnazioni contro le decisioni del Tribunale. E ciò al fine di consentire alla Corte di giustizia la possibilità di emettere decisioni di qualità in tempi ragionevoli.

Le modifiche richieste dalla Corte mi sembravano necessarie, ancorché forse non del tutto sufficienti.

La mia preoccupazione era che il sistema potesse implodere.

Le critiche che in Italia si erano registrate, solo per fare un esempio, in materia di credito al consumo, nei confronti della decisione *Lexitor* ([sentenza della Corte, Prima Sezione, 11 settembre 2019, causa C-383/18](#)), con toni – in alcuni casi – irriverenti, mi avevano indotto a ritenere che la Corte dovesse necessariamente esser liberata da alcune incombenze e contemporaneamente, al fine di poter fronteggiare le complessità delle questioni su cui era chiamata a decidere, arricchita - al pari di quanto avviene nelle varie Corti supreme - attraverso la selezione di giudici aventi diverse formazioni.

Per ragioni di spazio, non è qui possibile riproporre le considerazioni già espresse. In questa sede, pertanto, mi limiterò a fare qualche riflessione sulla recente “riforma”. In particolare, farò riferimento alla modifica dello statuto.

## **2. La modifica dell'art. 23 del Protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.**

L'art. 1, comma 1, lett. a, del Regolamento estende l'obbligo di notifica, già previsto dall'art. 23 del Protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, anche al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea.

Tale articolo, infatti, dispone quanto segue:

1) L'articolo 23 è così modificato:

a) il primo e il secondo comma sono sostituiti dai seguenti:

«Nei casi contemplati dall'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea la decisione del giudice nazionale che sospende il procedimento e si rivolge alla Corte di giustizia è notificata a quest'ultima a cura di tale giudice nazionale. Tale decisione è quindi notificata a cura del cancelliere della Corte alle parti in causa, agli Stati membri, al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e alla Banca centrale europea, nonché all'istituzione, all'organo o all'organismo dell'Unione che ha adottato l'atto di cui si contesta la validità o l'interpretazione.

Nel termine di due mesi da tale ultima notificazione, le parti, gli Stati membri, la Commissione e, qualora ritengano di avere un interesse particolare nelle questioni sollevate dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Banca centrale europea sono autorizzati a presentare alla Corte di giustizia memorie od osservazioni scritte. Quando ne sia il caso, anche l'istituzione, l'organo o l'organismo che ha adottato l'atto di cui si contesta la validità o l'interpretazione ha inoltre il diritto di presentare memorie ovvero osservazioni scritte».

Questa parte della riforma risulta senz'altro condivisibile.

Le decisioni della Corte, ancorché tecniche e non politiche, possono avere impatto rilevante sull'intero sistema. Notificare la questione e consentire, dunque, la possibilità anche al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea di poter esprimere la propria posizione non potrà che migliorare la consapevolezza dell'impatto della decisione.

Ritornando alla già citata decisione *Lexitor*, ad esempio, la BCE o le altre due istituzioni europee ben avrebbero potuto indicare una soluzione che avrebbe evitato tante critiche alla Corte e, cioè, quella di attribuire rilevanza *ex nunc* anziché *ex tunc* alla decisione stessa. La conoscenza approfondita del mercato di riferimento, in altre parole, avrebbe consentito di metter da subito in evidenza il forte impatto che avrebbe avuto la *Lexitor*.

## **3. Il trasferimento parziale della competenza pregiudiziale dalla Corte di giustizia al Tribunale.**

Il legislatore dell'Unione europea ritiene che, in ragione della riforma del quadro giudiziario dell'Unione, derivante dal regolamento (UE, Euratom) 2015/2422, il Tribunale sia in grado di far fronte all'aumento del carico di lavoro derivante dal trasferimento di competenze pregiudiziali in alcune materie specifiche (cfr. considerando n. 5 del Regolamento).

Lo stesso crede, però, che, per motivi di certezza del diritto, sia essenziale che le materie nelle quali è attribuita la competenza pregiudiziale al Tribunale siano chiaramente circoscritte e sufficientemente distinguibili dalle altre materie e riguardino questioni in cui la Corte di giustizia abbia sviluppato una consistente giurisprudenza, che possa guidare il Tribunale nell'esercizio della sua competenza pregiudiziale (cfr. considerando n. 5 del Regolamento).

Nel Regolamento, l'individuazione delle materie la cui competenza pregiudiziale è conferita al Tribunale è stata determinata tenendo conto della necessità di dispensare la Corte di giustizia dal dover esaminare un numero di cause pregiudiziali sufficientemente significativo, garantendo così un sostanziale alleggerimento del suo carico di lavoro (cfr. considerando 7 e 8 del Regolamento).

In ragione di quanto detto, il legislatore dell'Unione europea ha inserito l'art. 50 *ter* nel Protocollo n. 3, che dispone quanto segue:

“Il Tribunale è competente a conoscere delle domande di pronuncia pregiudiziale, sottoposte ai sensi dell'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 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 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.

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

Ogni domanda sottoposta ai sensi dell'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea è presentata dinanzi alla Corte di giustizia. Dopo aver verificato, quanto prima possibile e secondo le modalità previste nel suo regolamento di procedura, che la domanda di pronuncia pregiudiziale rientri esclusivamente in una o più materie di cui al primo comma del presente articolo, la Corte di giustizia trasmette tale domanda al Tribunale.

Le domande di pronuncia pregiudiziale di cui il Tribunale conosce ai sensi dell'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea sono attribuite a sezioni designate a tale scopo secondo le modalità previste nel suo regolamento di procedura».

Il numero dei settori interessati appare limitato. Nonostante questi coprano il 20% del contenzioso dei rinvii pregiudiziali proposti alla Corte, è plausibile ritenere che le deroghe di cui al secondo comma dell'art. 50 *ter* possano ridurre di molto, rispetto a quel dato, l'effettiva percentuale di contenzioso affidato al Tribunale.

Si comprende la prudenza del legislatore europeo nella scelta effettuata ma appare improbabile che, per tale via, si possa raggiungere la significativa riduzione effettiva del carico di lavoro della Corte, che è la ragione della riforma.

Fra i settori selezionati, infatti, ce ne sono alcuni che solo raramente comporteranno la possibilità che vengano sollevate questioni di principio che possano incidere sull'unità o sulla coerenza del diritto dell'Unione. Ce ne sono altri, però, che senz'altro presenteranno questo rischio. Si pensi, solo ad esempio, alle questioni relative al sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra. La Direttiva cui si fa riferimento nel Regolamento, modificata dalla [Direttiva \(UE\) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023](#), coinvolge, infatti, i temi del *Green Deal europeo* ed è probabile che alcuni casi possano coinvolgere principi di diritto idonei a incidere sull'unità o sulla coerenza del diritto dell'Unione.

#### **4. Cenni in merito all'estensione della procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni e una riflessione conclusiva.**

La terza parte della riforma riguarda l'estensione della procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni.

La constatazione da cui muove la riforma è contenuta nel considerando n. 22 del Regolamento secondo il quale: «Secondo le statistiche della Corte di giustizia, è proposto un elevato numero di impugnazioni avverso le decisioni del Tribunale. Al fine di preservare l'efficacia della procedura di impugnazione e consentire alla Corte di giustizia di concentrarsi sulle impugnazioni che sollevano questioni di diritto rilevanti, la procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni dovrebbe essere ampliata, vigilando sul rispetto dei principi inerenti alla tutela giurisdizionale effettiva».

In ragione di ciò, il precedente art. 58 *bis* del Protocollo n. 3 è stato sostituito dal seguente art. 58 *bis*:

«L'esame delle impugnazioni proposte contro le decisioni del Tribunale aventi a oggetto una decisione di una commissione di ricorso indipendente di uno dei seguenti organi e organismi dell'Unione è subordinato alla loro ammissione preventiva da parte della Corte di giustizia:

- a) Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale;
- b) Ufficio comunitario delle varietà vegetali;
- c) Agenzia europea per le sostanze chimiche;
- d) Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea;
- e) Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia;
- f) Comitato di risoluzione unico;
- g) Autorità bancaria europea;
- h) Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati;
- i) Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali;
- j) Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie.

La procedura di cui al primo comma si applica altresì alle impugnazioni proposte contro:

- a) le decisioni del Tribunale aventi a oggetto una decisione di una commissione di ricorso indipendente, istituita dopo il 1° maggio 2019 in seno ad ogni altro organo o organismo dell'Unione, che deve essere adita prima di poter proporre un ricorso dinanzi al Tribunale;

- b) le decisioni del Tribunale relative all'esecuzione di un contratto contenente una clausola compromissoria, ai sensi dell'articolo 272 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'impugnazione è ammessa, in tutto o in parte, in osservanza delle modalità precisate nel regolamento di procedura, quando essa solleva una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione.

La decisione relativa all'ammissione o meno dell'impugnazione deve essere motivata ed è pubblicata».

La scelta appare condivisibile. Si tratta o di cause che hanno già beneficiato di un duplice esame o di controversie che richiedono al Tribunale esclusivamente l'applicazione nel merito della controversia del diritto nazionale al quale rinvia la clausola compromissoria. La

circostanza che l'impugnazione risulti comunque ammessa laddove sollevi una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione, fa sì che l'obiettivo di deflazione non comporti una sostanziale diminuzione di tutela.

La riforma sembra avviare un percorso che assegna alla Corte il ruolo di organo giurisdizionale supremo dell'Unione di tipo costituzionale. L'approccio adottato dal legislatore dell'Unione europea è, però, molto (forse troppo) cauto. L'intervento, tuttavia, sollecita a riflettere sull'architettura istituzionale dell'UE e ciò non può che esser un bene. Le sfide mondiali necessitano, infatti, di organi efficienti e tutti siamo chiamati a tentare di trovare soluzioni che consentano un rilancio della nostra Istituzione.