



## La garanzia del “termine ragionevole” e l’effettività della tutela processuale nell’Unione europea

DI CECILIA SANNA \*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La ragionevole durata come componente del diritto ad una buona amministrazione. – 3. Il diritto alla ragionevole durata quale garanzia del processo. – 4. La durata ragionevole come obiettivo delle riforme che hanno interessato il sistema processuale comunitario. – 5. Considerazioni conclusive.

1. La trattazione di una causa «*entro un termine ragionevole*» è fra le garanzie dell’equo processo più visibili e sensibili. In effetti la lentezza della giustizia è la negazione stessa della giustizia in quanto mantiene l’individuo in una situazione di stallo giurisdizionale che, se prolungata, diviene inaccettabile in uno Stato di diritto. Gli antichi brocardi francese (*justice rétive, justice fautive*) e inglese (*justice delayed justice denied*) esprimono in modo lapidario ma efficace la ragione stessa dell’esigenza della celerità processuale. La regola nasce dall’esperienza giuridica anglosassone, come del resto più in generale, il diritto all’equo processo, laddove, in particolare, l’art. 40 della Magna Carta del 1215 affermava che “*Nulli ... differamus... rectum vel iustitiam*”<sup>1</sup>.

---

\* Professore associato di Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Milano.

Il presente articolo costituisce la trascrizione brevemente annotata della relazione tenuta in data 15 dicembre 2023 al convegno “*Garanzie e efficienza nella giustizia in una prospettiva multidisciplinare*” organizzato dal Centro di ricerca coordinato “Studi sulla giustizia”, presso l’Università degli Studi di Milano.

<sup>1</sup> Cfr. il rapporto della Commission européenne pour l’efficacité de la justice (CEPEJ), *Analyse des délais judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l’Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l’Homme*, Strasburgo, 2007, p. 13. ss.

La codificazione nella CEDU del diritto alla definizione della causa in tempi ragionevoli, quale articolazione dell'equo processo, ha certamente contribuito ad ampliare la tutela di questa garanzia introducendola negli ordinamenti di quegli Stati contrenti che non la conoscevano, fra cui quello italiano. D'altro canto, occorre osservare che non tutte le dichiarazioni o convenzioni internazionali che menzionano il diritto all'equo processo prevedono la garanzia della ragionevole durata. La regola è tuttavia prevista dal Patto sui diritti civili e politici, limitatamente al processo penale (art. 14, par. 3.3), nella Convenzione interamericana sui diritti dell'uomo (art. 8, par. 1) e dalla Carta africana dei diritti e doveri dell'uomo e dei popoli (art. 7 par 1).

L'ordinamento comunitario riconosce il diritto in esame che viene codificato agli artt. 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, secondo un'impostazione che riassume l'evoluzione giurisprudenziale con la quale la garanzia si è sviluppata.

2. L'art. 41, collocato nel Capo V dedicato alla "Cittadinanza", indica al par. 1 la ragionevole durata come componente del diritto ad una buona amministrazione, affermando che *"Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate [...] entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione"*<sup>2</sup>. Come osservava l'avvocato generale Mischo nelle conclusioni del 2001, *«[...] il fatto di esigere che l'amministrazione prenda posizione entro un termine ragionevole è già acquisito in diritto comunitario. Infatti sia la giurisprudenza relativa ai provvedimenti disciplinari nell'ambito dello statuto del personale delle Comunità che quella concernente il principio della tutela della certezza del diritto o il principio di buona amministrazione ne forniscono numerosi esempi. Inoltre l'esigenza di tutelare gli operatori da un'incertezza giuridica protratta, che costituisce la ragion d'essere del principio del termine ragionevole, a mio parere esiste sia nell'ambito del procedimento dinanzi alla Commissione che in quello del procedimento dinanzi al Tribunale»*<sup>3</sup>. In tal senso, con la prima risalente pronuncia, la Corte di giustizia ha sancito la possibilità di revocare un atto amministrativo illegittimo purché l'istituzione da cui l'atto promana rispetti le condizioni relative all'osservanza di un termine ragionevole<sup>4</sup>. L'esistenza di tale principio nel diritto comunitario viene peraltro affermata dopo un esame della disciplina prevista negli ordinamenti degli allora sei Stati membri confermando, quindi l'impostazione per cui le garanzie soggettive del diritto comunitario sono dedotte dagli ordinamenti nazionali e poi riconosciute quali principi generali del diritto comunitario, sul presupposto che *«(...) un'amministrazione lenta è una cattiva amministrazione!»*; e che, pertanto *«Non vi è alcun dubbio sul fatto che i principi di buona amministrazione impongono all'amministrazione comunitaria, in tutti i procedimenti che possono condurre all'adozione di una misura che incida negativamente sugli interessi di uno o più individui, di evitare ritardi ingiustificati e di garantire che ciascuna fase del procedimento venga conclusa entro un termine ragionevole dopo la fase precedente»*<sup>5</sup>. La

---

<sup>2</sup> In argomento, cfr. DIANA-URANIA GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in M.C. PIERRO (a cura di), *Il diritto a una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Milano, 2019, pp. 1-32.

<sup>3</sup> Conclusioni del 25 ottobre 2001, DSM, in causa C-244/99 P, ECLI:EU:C:2001:575, punto 83 e 84.

<sup>4</sup> Sentenza del 12 luglio 1957, *Algera e a. c. Alta autorità*, in cause riunite 7/56, 3/57 a 7/57, ECLI:EU:C:1957:7.

<sup>5</sup> Così l'Avvocato generale Jacobs, nelle sue conclusioni del 22 marzo 2001, in causa C-270/99, Z, ECLI:EU:C:2001:180, punto 40.

giurisprudenza successiva ha poi riconosciuto l'applicabilità della garanzia nei diversi ambiti in cui si esplica l'esercizio dell'amministrazione comunitaria. A titolo esemplificativo ricordiamo gli interventi in relazione alle scadenze previste per proporre ricorso in carenza e precisamente quanto al termine previsto per l'esercizio del diritto di mettere in mora la Commissione<sup>6</sup>, rispetto al termine indicato per conformarsi al parere motivato nell'ambito del procedimento d'infrazione<sup>7</sup>, per definire i tempi entro i quali un'impresa può proporre il ricorso per risarcimento danni<sup>8</sup>, come termine dato alla Commissione per pronunciarsi in materia di compatibilità di aiuti statali<sup>9</sup> e, a partire dalla sentenza *Guerin*, nei procedimenti antitrust<sup>10</sup>. Quanto alla nozione di termine ragionevole, la Corte ha evidenziato che termini precisi di conclusione dei procedimenti devono sussistere soltanto laddove sia in gioco la certezza del diritto e non, viceversa, ove si faccia valere soltanto il criterio della buona amministrazione<sup>11</sup>. La durata ragionevole viene perciò valutata caso per caso, in modo da poter tenere adeguatamente in conto le peculiarità di ogni singolo procedimento<sup>12</sup>.

In base a consolidata giurisprudenza, inoltre, la violazione del termine ragionevole non può giustificare un automatico annullamento delle decisioni amministrative ma può «[...] assumere rilevanza al fine di accertare se l'amministrazione comunitaria abbia violato i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento o abbia leso i diritti della difesa dell'interessato»<sup>13</sup>. Sicché, «[...] qualora la violazione del termine ragionevole non incida sull'esito del procedimento, una simile violazione può condurre il Tribunale, nell'esercizio della sua competenza estesa al merito, a correggere adeguatamente la violazione che risulta dal superamento del termine ragionevole del procedimento amministrativo mediante l'eventuale riduzione dell'importo dell'ammenda inflitta»<sup>14</sup>.

**3.** L'art. 47 della Carta, collocato nel Capo VI dedicato alla "Giustizia", codifica invece il diritto alla ragionevole durata quale garanzia del processo indicandola come diritto

<sup>6</sup> Sentenza del 6 luglio 1971, *Paesi Bassi c. Commissione*, in causa 59/70, ECLI:EU:C:1971:77.

<sup>7</sup> Sentenza del 31 gennaio 1984, *Commissione c. Irlanda*, in causa 74/82, ECLI:EU:C:1984:34.

<sup>8</sup> Sentenza del 27 giugno 1991, *Stahlwerke Perine – Salzgitter AG c. Commissione*, in causa T-120/89, ECLI:EU:T:1991:32.

<sup>9</sup> Sentenza dell'11 dicembre 1973, *Lorenz*, in causa 120/73, ECLI:EU:C:1973:152, punto 4 s.

<sup>10</sup> Sentenza del 18 marzo 1997, *Guérin automobiles c. Commissione*, in causa C-282/95 P ECLI:EU:C:1997:159, punto 37, dove si legge che «[...] la decisione definitiva della Commissione deve, in conformità ai principi di buona amministrazione, essere emanata entro un termine ragionevole a decorrere dalla ricezione delle osservazioni del denunciante». Cfr. anche la sentenza 22 ottobre 1997, *SCK e FNK*, in cause riunite T-213/95 e T-18/96, ECLI:EU:T:1997:157, punto 55 ss.; sentenza 7 ottobre 1999, *Irish Sugar*, in causa T-228/97, ECLI:EU:T:1999:246, punto 276.

<sup>11</sup> Così osservava l'Avv. gen. Jacobs, nelle sue conclusioni del 13 luglio 2000, in causa C-99/98, *Austria c. Commissione*, ECLI:EU:C:2000:396, punto 77. Sentenza 11 dicembre 1973, in causa 120/73, *Lorenz*, ECLI:EU:C:1973:152, punto 4 s.

<sup>12</sup> La giurisprudenza comunitaria sottolinea infatti, espressamente, che «[...] la durata ragionevole del procedimento amministrativo si valuta sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica e, in particolare, del contesto della stessa, delle varie fasi procedurali espletate dalla Commissione, della condotta delle parti nel corso del procedimento, della complessità della pratica, nonché degli interessi delle parti nella contesa». Sentenza 22 ottobre 1997, in cause riunite T-213/95 e T-18/96, cit., punto 57. V. anche sentenza 19 marzo 1997, in causa T-73/95, cit.; sentenza 14 luglio 1997, in causa T-81/95, *Interhotel*, ECLI:EU:T:1997:117.

<sup>13</sup> Così osserva l'Avv. gen. Jacobs, nelle sue conclusioni in causa C-270/99, cit., punto 45. Nello stesso senso conclude anche l'Avv. gen. Mischo, nelle sue conclusioni in causa C-244/99 P, cit., punto 83. Cfr. anche sentenza del 21 settembre 2006, *Technische Unie c. Commissione*, in causa C-113/04 P, ECLI:EUT:2011:284; sentenza del 16 giugno 2011, *Heineken Nederland e Heineken c. Commissione*, in causa T-240/07, ECLI:EU:T:2011:284.

<sup>14</sup> Sentenza del 15 luglio 2015, *Socitrel*, in cause riunite T-413/10 e T-414/10, ECLI:EU:T:2015:500, punto 155.

addizionale all'equo processo e riproducendo l'art. 6, par.1 della CEDU: «*Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge*».

Come noto, le garanzie della Carta esplicano i propri effetti anche nelle fattispecie di diritto interno laddove venga in rilievo l'applicazione del diritto nazionale. Ricordiamo altresì che, come sancito nella sentenza *Egenberg*, l'art. 47 della Carta è norma di effetto e pertanto i giudici sono tenuti ad assicurare «la tutela giuridica spettante ai singoli in forza [...] dell'art. 47 della Carta e a garantire la piena efficacia di tali articoli, disapplicando all'occorrenza qualsiasi disposizione nazionale contraria»<sup>15</sup>. La durata ragionevole dei procedimenti nazionali può dunque essere suscettibile di controllo da parte della Corte di giustizia laddove la fattispecie implichi una rilevanza comunitaria<sup>16</sup>.

Il diritto ad un giudizio entro un termine ragionevole è garanzia invocabile anche dinanzi ai giudici comunitari. Nella nota sentenza del 17 dicembre 1998, *Baustahgewebe* (c.d. *BstG*), la Corte riconosce il *délai raisonnable* – che ancora non era codificato nella Carta di Nizza – quale principio generale del diritto comunitario e in sede d'impugnazione, dopo aver constatato la violazione del termine ragionevole da parte del Tribunale, riduceva forfettariamente

---

<sup>15</sup> Sentenza del 17 aprile 2018, *Egenberger*, ECLI:EU:C:2018:2571. In argomento, cfr. G. VITALE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, in. 5/2018.

<sup>16</sup> Cfr. da ultimo, sentenza del 5 settembre 2023, *Udlandinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise)*, in causa C-689/21, ECLI:EU:C:2023:626, laddove la Corte, chiamata a verificare se l'articolo 20 TFUE, letto alla luce dell'articolo 7 della Carta, osti alla normativa di uno Stato membro secondo la quale i suoi cittadini, nati al di fuori del suo territorio, che non vi abbiano mai risieduto e che non vi abbiano soggiornato in condizioni che dimostrino un collegamento effettivo con tale Stato membro, perdono ipso iure la cittadinanza di quest'ultimo all'età di 22 anni, circostanza che comporta, per le persone che non sono anche cittadini di un altro Stato membro, la perdita del loro status di cittadino dell'Unione e dei diritti ad esso connessi, purché alle persone interessate sia offerta la possibilità di presentare, entro un termine ragionevole, una domanda di mantenimento o di riacquisto della cittadinanza. Sentenza del 18 aprile 2023, *E. D. L. (Motif de refus fondé sur la maladie)*, in causa C-699/21, laddove, la Corte ritiene lecito il rifiuto di eseguire il mandato d'arresto europeo qualora l'autorità giudiziaria dell'esecuzione non fornisca entro un termine ragionevole informazioni che escludano un rischio di deterioramento significativo e irrimediabile del suo stato di salute. Per contro, qualora il rischio suddetto possa essere escluso entro un tale termine ragionevole, deve essere concordata con l'autorità giudiziaria emittente una nuova data di consegna. Con la sentenza del 29 giugno 2023, *International Protection Appeals Tribunal e a. (Attentat au Pakistan)*, in causa C-756/21, ECLI:EU:C:2023:523 la Corte è chiamata ad interpretare la direttiva 2005/85 laddove afferma che è nell'interesse sia degli Stati membri sia dei richiedenti asilo decidere quanto prima possibile in merito alle domande di asilo anche alla luce dell'articolo 47 della Carta laddove afferma che la tutela giurisdizionale effettiva richiede che la causa di una persona sia esaminata, segnatamente, entro un termine ragionevole da un giudice. La Corte, richiamando la propria giurisprudenza rileva che, qualora la durata del procedimento non sia fissata da una disposizione di diritto dell'Unione, il carattere «ragionevole» del termine assunto per adottare l'atto in questione deve essere valutato in funzione dell'insieme delle circostanze proprie di ciascuna causa e, segnatamente, della rilevanza della controversia per l'interessato, della complessità del procedimento e del comportamento delle parti in causa. E comunque, l'eventuale inosservanza dell'obbligo di trattare le cause entro un termine ragionevole in materia di protezione internazionale, tanto nella fase amministrativa quanto in quella giurisdizionale, non può di per sé determinare l'annullamento di una decisione di rigetto di un ricorso volto all'annullamento di una decisione che non ha accolto una domanda di protezione internazionale, a meno che dal superamento del termine ragionevole sia conseguita una violazione dei diritti della difesa ovvero abbia avuto un'incidenza sulla soluzione della controversia (v., in tal senso, sentenza dell'8 maggio 2014, *Bolloré c. Commissione*, C-414/12 P, non pubblicata, EU:C:2014:301, punto 84). Sentenza del 21 settembre 2023, in causa C-770/21, in mancanza di presentazione di qualsiasi documento di questo tipo entro un termine ragionevole, le autorità doganali sono pertanto legittimate a respingere il valore di transazione dichiarato e, pertanto, a trattenere, conformemente all'articolo 75, paragrafo 5, terzo comma, del regolamento delegato 2017/891, la garanzia fornita per il pagamento dei dazi all'importazione.

l'importo dell'ammenda inflitta alla ricorrente «per ragioni di economia processuale e al fine di garantire un rimedio immediato ed effettivo a tale vizio procedurale»<sup>17</sup>.

Nonostante l'importante affermazione di principio, la soluzione, fondata sull'esercizio della piena giurisdizione (ovvero estesa al merito) conferita ai giudici dell'UE per ridurre, annullare o aumentare l'importo delle ammende inflitte dalla Commissione ai sensi dell'art. 261 TFUE (allora 229 TCE) e dell'attuale art. 31 reg. n. 1/2003 (allora art. 17 reg. n. 17/62), veniva accolta con perplessità. Così l'avvocato generale Léger nelle conclusioni presentate a margine della stessa causa, dopo aver rilevato che la logica compensativa avrebbe obbligato a dedurre la pena dall'ammontare del risarcimento e che la Corte non poteva validamente statuire su un danno senza disporre la riapertura della discussione, individuava nell'azione di responsabilità extracontrattuale, il rimedio più adeguato proponendo una competenza della Corte, in primo ed unico grado, per tale tipo di azione, in deroga alla competenza di principio prevista allora dalla decisione istitutiva del Tribunale<sup>18</sup>. Alcuni anni dopo, nella causa *Der Grüne Punkt*, la Corte (Grande sezione) chiamata ad accertare la durata ragionevole del processo dinanzi al Tribunale ma in presenza di una decisione della Commissione che non infliggeva un'ammenda al ricorrente bensì un impegno di natura comportamentale, dopo aver constatato la violazione, il collegio sollecita un *revirement* giurisprudenziale suggerendo la possibilità d'introdurre una richiesta di risarcimento danni nei confronti dell'Unione come soluzione alternativa per il caso di specie ritenendo che la violazione non potesse determinare la nullità della sentenza emessa in primo grado dal Tribunale<sup>19</sup>.

Le statuizioni nei casi *Gascogne*<sup>20</sup>, *Kendrion*<sup>21</sup> e *ASPLA e Armando Alvarez*<sup>22</sup>, pongono termine a questo dibattito e definiscono le modalità processuali per promuovere un giudizio inteso ad accertare la violazione del termine ragionevole ed ottenere un risarcimento.

Innanzitutto, l'azione risarcitoria diviene autonomo e specifico strumento predisposto dai Trattati a tutela dei singoli danneggiati dall'Unione per fatto del giudice. Sul punto, dunque l'azione risarcitoria risulta allineata alla responsabilità extracontrattuale dello Stato<sup>23</sup>. Tuttavia, la Corte qualora chiamata a valutare la legittimità dell'operato del Tribunale e sia manifesto, senza che le parti debbano produrre ulteriori elementi al riguardo, che il Tribunale ha violato in maniera sufficientemente qualificata il proprio obbligo di giudicare la causa entro un termine ragionevole, può rilevarlo<sup>24</sup>.

---

<sup>17</sup> Sentenza del 17 dicembre 1998, *Baustahgewebe c. Commissione*, in causa C-185/95 P, ECLI:EU:C:1998:608.

<sup>18</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Philippe Léger presentate l'8 aprile 2003, in causa C-185/95 P, ECLI:EU:C:1998:37.

<sup>19</sup> Sentenza della Corte del 16 luglio 2009, *Der Grüne Punkt*, in causa C-385/07 P, ECLI:EU:C:2009:456. Cfr. anche le conclusioni dell'avvocato generale Bot presentate il 31 marzo 2009, in causa C-385/07 P, ECLI:EU:C:2009:210 in cui riconosceva la competenza del Tribunale in composizione diversa e in secondo grado della Corte, preservando così il doppio grado di giudizio.

<sup>20</sup> Sentenza della Corte del 13 dicembre 2018, *Gascogne*, in cause riunite C-138/17 P e C-146/17 P, ECLI:EU:C:2018:1013.

<sup>21</sup> Sentenza del 1° febbraio 2017, *Kendrion c. Unione europea*, in causa T-479/14, ECLI:EU:T:2017:48 poi impugnata dinanzi alla Corte che si è pronunciata con sentenza del 13 dicembre 2018, *Unione europea c. Kendrion NV*, in causa C-150/17 P, ECLI:EU:C:2018:1014.

<sup>22</sup> Sentenza della Corte del 13 dicembre 2018, *ASPLA e Armando Álvarez*, in cause riunite C-174/17 P e C-222/17 P, ECLI:EU:C:2018:1015.

<sup>23</sup> Cfr. in particolare, sentenza del 30 settembre 2003, *Köbler*, in causa C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513.

<sup>24</sup> Sentenza del 9 giugno 2016, *Repsol Lubricantes y Especialidades e a. c. Commissione*, C-617/13 P, EU:C:2016:416, punto 100.

La competenza *ex art. 256 TFUE* e 51 dello Statuto dell'azione risarcitoria *ex artt. 268 e 340 TFUE*, è del Tribunale che sarà chiamato a giudicare in una composizione diversa da quella cui il comportamento (illecito) è contestato. La decisione del Tribunale è poi impugnabile dinanzi alla Corte, come peraltro avvenuto nei casi sopra menzionati.

Sarebbe forse più opportuno rimettere alla Corte siffatta valutazione in quanto istanza giudiziaria distinta dal Tribunale sebbene riunito in diversa composizione ma pur sempre formata al suo interno. Inoltre, tale attribuzione in un unico grado eviterebbe il procrastinarsi dell'eventuale accertamento di responsabilità del Tribunale posto che la sentenza adottata in primo grado è suscettibile d'impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia e può dunque giungere anche dopo diversi anni dalla commissione dell'illecito. Tale soluzione, tuttavia, sebbene discussa, è subordinata ad una modifica delle norme su riparto di competenze tra Corte di giustizia e Tribunale ancora oggi mancata.

Sul piano procedurale, convenuta è la Corte come istituzione ed è sul suo bilancio che grava il pagamento dell'indennizzo che, peraltro ove è stato accertato, è pressoché simbolico nonostante sia stata riconosciuta la possibilità per le persone giuridiche d'invocare non solo i danni materiali ma altresì quelli morali.

Il contenzioso in materia, peraltro, negli anni successivi ai casi sopra menzionati non è esploso come si temeva e le poche decisioni del Tribunale sono state annullate dalla Corte in sede d'impugnazione per assenza del nesso di causalità sufficientemente diretto tra la presunta violazione del termine ragionevole e il danno dedotto dai ricorrenti<sup>25</sup>.

Ciò nonostante la riforma strutturale che ci consegna l'attuale impianto del sistema giudiziario dell'Unione ovvero il raddoppio dei giudici del Tribunale è stata tra l'altro motivata da ragioni di efficienza, urgenza, flessibilità e coerenza ma anche ragioni economiche ritenendo di fatto meno dispendioso l'aumento del numero dei giudici rispetto al sostegno dei costi relativi al risarcimento dei danni a favore di coloro che avessero avviato un'azione di responsabilità extracontrattuale dell'Unione *ex art. 268 TFUE* <sup>26</sup>.

4. Nonostante il numero esiguo e pressoché trascurabile del contenzioso relativo alla durata eccessiva dei processi dinanzi al giudice comunitario, il progressivo aumento del carico di lavoro e il timore della conseguente dilatazione dei tempi processuali sono stati elementi di valutazione costanti alla definizione delle diverse modifiche introdotte nel corso dei decenni al sistema giudiziario dell'UE a partire dall'istituzione dell'allora Tribunale di primo grado passando per l'ampia revisione elaborata con il Trattato di Nizza, al raddoppio dei giudici del Tribunale sino alla recente proposta di modifica dello Statuto, attualmente in corso di approvazione da parte del Consiglio e del Parlamento<sup>27</sup>. Le soluzioni elaborate sono state di carattere strutturale andando a modificare l'assetto delle corti comunitarie ma sono altresì

---

<sup>25</sup> Cfr. sentenza del 5 settembre 2019, *Unione europea c. Guardian Europe*, in cause riunite C-447/17 P e C-479/17 P, ECLI:EU:C:2019:672.

<sup>26</sup> Cfr. il comunicato stampa del 28 aprile 2015 n. 44/15.

<sup>27</sup> Cfr. sulle varie riforme, in particolare, M. CONDINANZI, *Il tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, Milano, 1996; B. NASCIMBENE (a cura di) *Il processo comunitario dopo Nizza*, Milano, 2003; C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *La Corte di Giustizia dell'Unione Europea oltre i trattati: La riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano 2018; C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Milano, 2022.

intervenute riforme sul piano processuale che hanno semplificato e accelerato talune fasi della procedura.

Molteplici gli interventi sul piano procedurale dei quali ricordiamo, in particolare, la revisione dell'art. 20 St., apportata dal trattato di Nizza, intesa a rendere eventuali le conclusioni dell'avvocato generale laddove la causa non sollevi nuove questioni di diritto<sup>28</sup>, la possibilità di statuire senza udienza di discussione, introdotta nel 2015, la possibilità per la Corte di statuire con ordinanza motivata laddove una questione pregiudiziale sia "identica" (e non più "manifestamente identica") ad una questione sulla quale la Corte ha già statuito<sup>29</sup>, l'introduzione del giudizio accelerato regolato per i ricorsi diretti dagli artt. 133 – 136 RP CG e art. 76 *bis* RP Trib. e per i ricorsi pregiudiziali dagli art. 105 ss. RP Corte, il procedimento pregiudiziale d'urgenza (PPU) che trova applicazione solo con riferimento alle cause che rientrano nello spazio di libertà sicurezza e giustizia (artt. 107 ss. RP Corte)<sup>30</sup>.

Mentre il ricorso alle ordinanze è assai frequente, in generale il trattamento delle cause in regime accelerato e PPU è stato utilizzato con grande prudenza evidenziando un certo equilibrio nella ponderazione tra esigenze di celerità e garanzie processuali<sup>31</sup>.

L'architettura del sistema giudiziario che oggi conosciamo è il risultato della riforma disegnata dal regolamento 2015/2422<sup>32</sup> che abbandonando la prospettiva delineata dal trattato di Nizza, ha voluto incrementare il numero dei giudici del Tribunale anziché creare tribunali specializzati.

L'allargamento della struttura giudicante è avvenuto a tappe a partire dal 2015 con l'assunzione di dodici giudici supplementari, con lo scioglimento nel settembre 2016 del Tribunale della funzione pubblica (unico tribunale specializzato costituito sulla base della riforma di Nizza) e il trasferimento della competenza al Tribunale sino a concludersi il 1° settembre 2019 con una composizione del Tribunale pari a due giudici per Stato membro, pari a cinquantaquattro membri. Al fine di favorire l'efficienza della riforma, il Tribunale ha adottato una serie di misure di organizzazione interna, in particolare, l'incremento del numero di sezioni, l'introduzione di un grado di specializzazione delle sezioni nelle materie della proprietà intellettuale e della funzione pubblica nonché l'assegnazione di tutte le tipologie di cause in base al carico di lavoro e alla connessione tra le cause. Quest'ultima indicazione implica dunque che le cause relative al medesimo atto impugnato o che sollevano una problematica simile siano attribuite, in linea di principio, alla medesima sezione o anche al medesimo giudice relatore. Un'altra misura riguarda la composizione della Grande Sezione, che è stata modificata al fine di consentire ai giudici che non sono presidenti di sezione di far parte più spesso di tale collegio giudicante di quindici giudici.

---

<sup>28</sup> Si tratta di un risparmio temporale di circa quattro mesi ma anche di costi in termini di traduzione.

<sup>29</sup> Modifiche del 16 maggio 2000 in GUCE L 122 del 24 maggio 2000 e modifiche del 28 novembre 2000 in GUCE L 322 del 19 dicembre 2000. La Corte può ricorrere a questo procedimento semplificato in tre ipotesi, vale a dire qualora la questione sottoposta sia identica ad una questione sulla quale essa ha già statuito, qualora la soluzione di tale questione possa essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza o qualora la soluzione della questione non dia adito a dubbi ragionevoli.

<sup>30</sup> Introdotto nel 2008 con decisione del Consiglio del 20 dicembre 2007 n. 2008/79/CE, in GUUE 2008, L 24.

<sup>31</sup> Cfr. in tal senso le relazioni annuali sull'attività giudiziaria, <https://curia.europa.eu>.

<sup>32</sup> Regolamento UE, Euratom n. 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, GUUE 2015 L 341, p. 14.

Il 21 dicembre 2020 la Corte di giustizia ha trasmesso al Parlamento europeo, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea la seconda delle due relazioni previste dall'articolo 3 del regolamento 2015/2422 nell'ambito del monitoraggio dell'attuazione della riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione<sup>33</sup> che è stata poi aggiornata con ulteriori riferimenti dalla relazione annuale relativa all'attività giudiziaria 2021<sup>34</sup>. Tali documenti rilevano l'impatto positivo della riforma tangibile con la constatazione di un netto miglioramento della durata media della trattazione delle cause sia dinanzi alla Corte ma soprattutto dinanzi al Tribunale che riesce a sostenere un equilibrio tra il numero delle cause concluse e quelle proposte. Emerge tuttavia anche un costante aumento del numero dei rinvii pregiudiziali e delle impugnazioni che rappresentano da sole più del 95% del numero totale di cause proposte dinanzi alla Corte nel 2021. La conseguenza è una dilatazione dei tempi processuali nei procedimenti pregiudiziali che nel 2022 passa a 17,3 mesi, contro 16,7 mesi nel 2021,

Alla luce di questi dati statistici e tenuto conto del completamento della riforma del Tribunale, il 5 dicembre 2022, la Corte ha presentato al legislatore dell'Unione una domanda di modifica dello Statuto intesa a preservare la capacità di emanare “decisioni di qualità entro termini ragionevoli” e di consentire alla Corte di concentrarsi maggiormente sulle proprie missioni centrali di organo giurisdizionale costituzionale e supremo dell'Unione<sup>35</sup>. Le modifiche vertono sostanzialmente su due punti. In primo luogo, la domanda intende trasferire al Tribunale la competenza pregiudiziale in cinque materie circoscritte per le quali esiste una consistente giurisprudenza della Corte di giustizia e che rappresentano un numero di cause abbastanza significativo in modo che il trasferimento previsto riduca in concreto il suo carico di lavoro: il sistema comune dell'IVA, le accise, il codice doganale e la classificazione tariffaria delle merci nella nomenclatura combinata, la compensazione pecuniaria e l'assistenza dei passeggeri nonché il sistema di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra. La competenza pregiudiziale del Tribunale in una causa non pregiudicherebbe comunque la facoltà, per quest'ultimo, di rinviarla alla Corte di giustizia qualora esso reputi che la causa richieda una decisione di principio che potrebbe compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione. La Corte di giustizia avrebbe altresì la possibilità di procedere, in via eccezionale, al riesame della decisione emessa dal Tribunale ove sussistessero gravi rischi che detta unità o coerenza fossero compromesse.

In secondo luogo, considerato l'elevato numero di impugnazioni proposte avverso le decisioni del Tribunale, «*al fine di preservare l'efficacia di detta procedura e di consentire alla*

---

<sup>33</sup> La prima di tali relazioni è stata sottoposta alle precitate Istituzioni il 14 dicembre 2017 e riguardava i possibili cambiamenti nella ripartizione delle competenze in materia di questioni pregiudiziali ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte ha concluso che non era necessario, in tale fase, trasferire al Tribunale una parte della competenza che essa esercita in materia pregiudiziale. Tale conclusione si basava in particolare sulla constatazione secondo cui le domande di pronuncia pregiudiziale proposte dinanzi alla Corte sono trattate in modo rapido, nonostante il sensibile aumento del loro numero e l'intensità del dialogo con i giudici degli Stati membri che tale aumento riflette.

<sup>34</sup> Cfr. la relazione annuale alla pagina <https://curia.europa.eu/>

<sup>35</sup> Cfr. la domanda presentata dalla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 281, secondo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al fine di modificare il Protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea alla pagina <https://curia.europa.eu/> sul quale la Commissione ha espresso parere favorevole il 10 marzo 2023, COM(2023) 135 final.

*Corte di giustizia di concentrarsi sulle impugnazioni che sollevano questioni di diritto rilevanti»,* nella domanda legislativa si auspica un'estensione della procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni entrata in vigore il 1° maggio 2019 (art. 58 *bis* St.). Tale estensione riguarderebbe le impugnazioni proposte contro le decisioni del Tribunale vertenti su decisioni delle commissioni di ricorso indipendenti di taluni organi dell'Unione che non erano stati inizialmente menzionati nell'articolo 58 *bis* dello Statuto all'atto della sua entrata in vigore il 1° maggio 2019 (ad esempio, l'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie e quella per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, l'Autorità bancaria europea o, ancora, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati e quella delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali).

5. Ragioni di efficienza, efficacia, urgenza, economicità, flessibilità e coerenza sono le motivazioni che ricorrono regolarmente nelle discussioni prodromiche alle diverse riforme introdotte al sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea siano esse di carattere strutturale ovvero procedimentale o ancora misure amministrative o di organizzazione interna. La celerità della trattazione delle cause è un obiettivo ma è anche strumento per misurare la tenuta del sistema processuale ed anche un indicatore degli aspetti problematici rispetto ai quali è necessario pensare adeguati e opportuni interventi.

Sebbene con la dovuta cautela nelle more di una nuova imminente riforma, possiamo rilevare che gli svariati interventi normativi degli ultimi due decenni (di diritto derivato e di riforma dello Statuto *ex art. 281 TFUE*) offrono oggi ai giudici comunitari diversi e alternativi strumenti processuali che consentono con l'esercizio di un'accresciuta discrezionalità di contemperare esigenze generali di efficienza e esigenze specifiche di celerità e di rispondere così efficacemente a coloro che domandano giustizia.