

Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE

Antonio Tizzano (Presidente dell' AISDUE; Professore emerito di Diritto dell'Unione europea, Università "La Sapienza" di Roma; già Vice-Presidente della Corte di giustizia) – 11 gennaio 2023

1. La Corte di giustizia ha finalmente immesso nel circuito decisionale la proposta di trasferire al Tribunale dell'Unione europea (UE) alcune questioni pregiudiziali, sulle quali essa ha al momento il monopolio assoluto. Con la proposta presentata proprio in questi giorni, infatti, la Corte ha avviato la procedura prevista dall'articolo 281, secondo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), per modificare il Protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte, allegato a detto Trattato, nel senso appunto di prevedere tale trasferimento. La proposta passa ora all'esame della Commissione, che fornirà la propria valutazione al Consiglio e al Parlamento europeo per l'approvazione definitiva del testo, e quindi della modifica del Protocollo, attraverso un apposito Regolamento congiunto delle due Istituzioni.

La proposta merita una speciale segnalazione perché la sua importanza va ben al di là di quanto possa implicare il semplice passaggio di competenze su alcune questioni prima riservate alla Corte. Di siffatti passaggi ce ne sono già stati dalla fondazione del Tribunale nel 1989 (prevista dall'Atto Unico Europeo del 1986) ad oggi, sia in sede pattizia che di diritto derivato, a volte su iniziativa della Corte, a volte in sede di negoziato per la stesura di un trattato di revisione. E ciò al punto che il Tribunale, nato per occuparsi solo di controversie d'impiego interne alle (allora) Comunità europee e di ricorsi in materia di concorrenza, ha finito per estendere le proprie competenze a tutti i ricorsi introdotti da persone fisiche e giuridiche ed anche a vari tipi di ricorsi introdotti dagli Stati membri e dalle Istituzioni europee che non siano espressamente riservati alla Corte di giustizia e sui quali non è il caso qui di intrattenersi (v. articoli 50 *bis* e 51 dello Statuto).

Secondo i testi, però, ulteriori competenze possono essere attribuite dalla Corte al Tribunale, e tra queste anche le competenze in via pregiudiziale "per materie specifiche" determinate dallo Statuto, con l'intesa però che le relative pronunce possano essere sottoposte al riesame della Corte ove sussistano gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione siano compromesse (art. 256, par. 3, TFUE).

Finora la Corte non aveva ritenuto opportuno operare detto passaggio al Tribunale, essenzialmente perché le "materie specifiche" considerate

possibili oggetto del trasferimento sembravano concretamente coinvolgere una quantità di casi troppo limitato per giustificare il trasferimento.

L'ampliamento delle "materie specifiche" e un ulteriore approfondimento delle pertinenti statistiche, ma soprattutto il peso crescente e quasi insostenibile ormai acquisito dal contenzioso innanzi alla Corte, hanno evidentemente indotto la Corte a cambiare un orientamento mantenuto per molti anni e quindi a decidersi di presentare la propria proposta di regolamento modificativo dello Statuto¹.

2. La proposta riguarda ovviamente il trasferimento al Tribunale di "materie specifiche" e la Corte le ha individuate dopo aver effettuato un'analisi approfondita delle statistiche relative alle cause chiuse tra il 1° gennaio 2017 e il 30 settembre 2022. Si tratta specificamente del sistema comune di imposta sul valore aggiunto, delle accise, del codice doganale e della classificazione tariffaria delle merci nell'ambito della nomenclatura combinata, dei risarcimenti e dell'assistenza ai passeggeri e del sistema di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra.

Tali materie, secondo la Corte, sono chiaramente definite, sono sufficientemente separabili da altri settori coperti dal diritto dell'Unione, sono disciplinate da un numero limitato di atti di diritto derivato, danno luogo a un numero consistente di domande pregiudiziali, non sollevano questioni di principio o ne sollevano poche e per esse, comunque, l'ampia giurisprudenza della Corte già esistente in materia consente di orientare il Tribunale.

In ogni caso, la proposta mantiene il principio secondo cui ogni domanda di pronuncia pregiudiziale deve essere presentata alla Corte di giustizia e che, nel caso che essa interessi uno o più dei settori sopra indicati, sarà la stessa Corte a trasmettere la richiesta al Tribunale. Se invece la domanda

¹ Da segnalare che, oltre la modifica di cui si discute nel testo, la proposta ne prevede altre due, di minore rilievo e di cui quindi non ci occuperemo in questa sede. Secondo la prima, si attribuisce alla Corte anche la competenza a valutare l'ammissibilità di un'impugnazione contro le sentenze del Tribunale relative alle decisioni delle commissioni di ricorso indipendenti (che devono essere state adite prima di poter proporre un ricorso dinanzi al Tribunale) istituite dopo il 1° maggio 2019, e che quindi non erano state inserite nella precedente modifica dello Statuto destinata appunto ad introdurre quella competenza (vale a dire le commissioni istituite nell'ambito dell'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie, dell'Autorità bancaria europea, dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati e dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia). Com'è noto, posto che vi sono stati già due gradi di giurisdizione (o simili), e cioè appunto le commissioni di ricorso e il Tribunale, l'impugnazione della sentenza di quest'ultimo sarà ammessa dalla Corte solo se essa sollevi una questione significativa per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione (art. 58 *bis*, paragrafo 3, dello Statuto).

Infine, la proposta estende l'ambito di applicazione della competenza della Corte sull'ammissibilità dell'impugnazione delle decisioni del Tribunale anche alle decisioni relative all'esecuzione di un contratto concluso dall'Unione o per suo conto e contenente una clausola compromissoria, ai sensi dell'articolo 272 TFUE. È vero che queste cause non hanno beneficiato dell'esame preliminare di una commissione di ricorso indipendente prima di essere sottoposte al Tribunale, ma esse in realtà non esigono di regola l'applicazione del diritto dell'Unione, ma piuttosto del diritto nazionale cui la clausola compromissoria fa riferimento, e non si prestano, quindi, a sollevare questioni rilevanti ai fini dell'unità, della coerenza o dello sviluppo del diritto dell'Unione. Sicché, ritiene la Corte, ben può utilizzarsi in tal caso il medesimo meccanismo applicabile ai ricorsi proposti contro le decisioni del Tribunale relative alle decisioni delle suddette commissioni di ricorso.

riguarda contemporaneamente uno dei predetti settori e altri diversi settori, essa resterà di competenza della Corte di giustizia (nuovo articolo 50 *ter*, paragrafo 2, dello Statuto).

D'altra parte, com'è noto, lo stesso Tribunale potrà rinviare la questione alla Corte qualora ritenga che la causa "richieda una decisione di principio che possa pregiudicare l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione", così come la stessa Corte di giustizia può sottoporre a riesame la decisione del Tribunale "qualora sussista un serio rischio di pregiudicare l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione" (art. 62 dello Statuto).

Per assicurare poi un trattamento appropriato delle domande pregiudiziali da parte del Tribunale, la proposta prevede alcune garanzie procedurali. In primo luogo, il nuovo articolo 50 *ter*, paragrafo 3, prima frase, dello Statuto, dispone che il Tribunale assegni quelle domande ad apposite sezioni, in modo da favorire una maggiore coerenza nel loro trattamento, dal momento che esse verranno esaminate dalla stessa sezione o dalle stesse sezioni del Tribunale.

Inoltre, si prevede la possibilità, come per la Corte di giustizia, che il Tribunale designi, per la trattazione di una questione, un avvocato generale (nuovo art. 50 *ter*, par. 3). Anche in questo caso, può capitare che una causa sia decisa senza conclusioni qualora non sollevi nuovi punti di diritto, ma di regola la designazione dell'avvocato generale contribuirà, come avviene per la Corte, ad arricchire l'analisi effettuata dal Tribunale.

Infine, l'articolo 50 dello Statuto viene modificato per prevedere che il Tribunale si riunisca in una sezione di dimensioni intermedie tra le sezioni di cinque giudici e la Grande Sezione e che il regolamento di procedura del Tribunale disciplini la composizione delle sezioni e le circostanze e le condizioni in cui il Tribunale si riunisce nelle sue diverse formazioni. Questo per consentire al Tribunale di non dover optare solo tra una sezione o la Grande Sezione perché alcune domande pregiudiziali potrebbero meritare l'attenzione di più di 5 giudici, ma senza neppure che sia necessario convocare la Grande Sezione di 15 giudici, tanto più che le cause che richiedono una decisione di principio, come quelle che solitamente rientrano nella competenza di tale Sezione, dovrebbero essere deferite alla Corte di giustizia.

3. Nei termini sommariamente descritti, la proposta appare indubbiamente utile ai fini dello scopo che persegue, e cioè scaricare la Corte di giustizia di una parte significativa del proprio carico di lavoro, divenuto col tempo davvero imponente e destinato sicuramente a crescere ancora.

Si può quindi immaginare che ci sarà una rapida applicazione del nuovo sistema e che di conseguenza la Corte si vedrà scaricata di una buona parte del proprio lavoro, senza peraltro che il Tribunale si ritrovi eccessivamente oberato, avendo ancora ampi margini di produttività. D'altra parte, apposite misure sono state prese perché non si corrano rischi dal punto di vista dell'unità e della coerenza del diritto dell'Unione.

È anche facile prevedere che ci sarà col tempo un'assuefazione alle pronunce pregiudiziali del Tribunale e si supereranno così le pur significative obiezioni che si muovevano in passato alle sollecitazioni per il trasferimento, tra le quali la rottura dell'unità della giurisdizione in materia, come pure il livello e la qualità della tutela offerta dal Tribunale.

E tuttavia, di fronte a una così rilevante innovazione, gli osservatori esterni, ed in particolare chi conosce da tempo la Corte e il suo funzionamento, non possono nascondere un senso di inquietudine, se non di preoccupazione per il senso e le prospettive del trasferimento, sentimenti che devono aver animato anche una parte degli stessi membri dell'alto Collegio, vista la lunga durata di maturazione della proposta, la sua portata limitata e le cautele di cui è stata circondata.

Grazie, 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.

Tutto questo però rischia di alterare le caratteristiche tradizionali del sistema giurisdizionale dell'Unione e in particolare il ruolo stesso della Corte di giustizia quale si è configurato nel corso di circa settant'anni, perché la rottura del suo monopolio della competenza pregiudiziale – secondo la stessa Corte, "chiave di volta" dell'intero sistema – non costituisce evidentemente un semplice espediente occasionale, ma rischia di creare un *vulnus* alla natura stessa del sistema.

D'altra parte, come noto, la questione non è nuova perché il problema del carico di lavoro della Corte sussiste da tempo e varie idee sono state prospettate per risolverlo o almeno avviarlo a soluzione, tra le quali quella – poi realizzata – del raddoppio dei membri del Tribunale. Quello delle pronunce pregiudiziali era rimasto, in sostanza, l'ultimo tassello sul quale lavorare: e ciò vuoi nel senso del trasferimento di parte di esse al Tribunale o di un filtro da parte della Corte sulla loro ammissibilità o di entrambe le possibilità o addirittura di una rivisitazione globale del sistema giurisdizionale dell'Unione.

Non vi sono evidentemente ricette facili e condivise per risolvere il problema della continua crescita del carico di lavoro della Corte con riforme che non alterino le caratteristiche fondamentali del sistema giurisdizionale. Credo però che per evitare di continuare sotto la pressione dell'urgenza, occorrerebbe che si provvedesse per tempo (e di tempo ora ce n'è) a discutere, anche organizzando consultazioni con la comunità scientifica e gli interlocutori giudiziari nazionali, su come e quanto rivedere quel sistema e assicurare che le eventuali riforme si possano realizzare in modo ampiamente condiviso e con prospettive di stabilità.