

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

Introduzione

Fondata sull'articolo 281, secondo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la presente domanda di modifica del Protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: lo «statuto») persegue un duplice obiettivo.

Essa mira, da un lato, a determinare le materie specifiche nelle quali il Tribunale è competente, ai sensi dell'articolo 256, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a conoscere delle questioni pregiudiziali sottoposte dalle giurisdizioni degli Stati membri ai sensi dell'articolo 267 di tale trattato.

Essa mira, dall'altro lato, a includere nell'ambito di applicazione della procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni, entrata in vigore il 1° maggio 2019, le impugnazioni proposte contro le decisioni del Tribunale rese in merito alle decisioni delle commissioni di ricorso degli organi od organismi dell'Unione che esistevano già a tale data ma che non sono ancora indicati all'articolo 58 bis, primo comma, dello statuto, e ad estendere tale procedura di ammissione preventiva al contenzioso di cui all'articolo 272 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, relativo alle clausole compromissorie contenute in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato dall'Unione o per conto di questa.

Queste due proposte si collocano nel contesto di un aumento costante del carico di lavoro della Corte di giustizia e mirano a consentire a quest'ultima di continuare a perseguire il compito attribuitole dagli autori del trattato, che consiste nel garantire, entro termini ragionevoli, «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati»¹.

I. Il trasferimento, al Tribunale, della competenza a conoscere delle questioni pregiudiziali sottoposte ai sensi dell'articolo 267 TFUE in materie specifiche stabilite dallo statuto

Sebbene le domande di pronuncia pregiudiziale presentate dai giudici degli Stati membri dell'Unione siano finora sempre state trattate dalla Corte di giustizia, la possibilità di affidare il trattamento di talune di tali domande al Tribunale dell'Unione europea esiste tuttavia, formalmente, da oltre vent'anni. In occasione della Conferenza intergovernativa che ha portato alla firma del trattato di Nizza, il 26 febbraio 2001, l'articolo 225 del trattato che istituisce la Comunità europea è stato infatti modificato al fine di riconoscere al Tribunale una

¹ V. l'articolo 19, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea.

competenza di cui era fino ad allora privo: quella di «conoscere delle questioni pregiudiziali, sottoposte ai sensi dell'articolo 234, in materie specifiche determinate dallo statuto»².

Incorporato nel trattato in un contesto contraddistinto, già all'epoca, da una crescita significativa del carico di lavoro dei due organi giurisdizionali coincidente con l'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria e la recente entrata in vigore del trattato di Amsterdam, la possibilità di un trasferimento parziale della competenza pregiudiziale della Corte di giustizia al Tribunale era percepita, dalla Corte stessa, come una delle possibili strade per evitare eccessivi rallentamenti dell'attività giurisdizionale, accanto a provvedimenti quali il trasferimento al Tribunale di nuove categorie di ricorsi diretti, l'istituzione di commissioni di ricorso a carattere giurisdizionale o, ancora, un filtro per le impugnazioni³.

Nonostante l'esistenza di tale disposizione, all'epoca non è tuttavia intervenuta alcuna modifica nella ripartizione delle competenze tra la Corte di giustizia e il Tribunale in materia di questioni pregiudiziali. Negli anni che hanno fatto seguito all'entrata in vigore del trattato di Nizza, il 1° febbraio 2003, la priorità fu attribuita all'istituzione del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea e al trasferimento, al Tribunale, di tutti i ricorsi per annullamento e per carenza sino ad allora devoluti alla Corte, fatta eccezione per determinate categorie di ricorsi di natura interistituzionale o per i ricorsi proposti dagli Stati membri contro gli atti del legislatore dell'Unione. I rinvii pregiudiziali sono rimasti di competenza esclusiva della Corte di giustizia la quale, da allora, ha peraltro adottato diverse rilevanti modifiche del proprio regolamento di procedura, nonché svariate misure di organizzazione interna, che hanno prodotto effetti significativi sia sul numero di cause definite da tale organo giurisdizionale sia sulla durata media di trattamento delle medesime, che costituiva una delle più importanti preoccupazioni all'origine delle citate riflessioni riguardanti l'avvenire dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea.

La questione di un trasferimento parziale della competenza pregiudiziale della Corte di giustizia al Tribunale è ritornata attuale nel contesto della riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea, adottata nel 2015⁴, ma neppure quest'ultima ha condotto, in tale momento, a un'effettiva modifica dello statuto al fine di determinare le materie specifiche nelle quali il Tribunale avrebbe potuto esercitare una competenza pregiudiziale. Invitata dal legislatore dell'Unione a presentare, non oltre il 26 dicembre 2017, una relazione in merito ai mutamenti possibili nella ripartizione delle competenze in materia di questioni pregiudiziali, segnatamente alla luce del raddoppiamento del numero dei giudici del Tribunale operato nel contesto della suddetta riforma, la Corte di giustizia ha ritenuto, in tale relazione, presentata al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione il 14

² Tale articolo corrisponde in sostanza all'attuale articolo 256 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, mentre l'articolo 234 al quale lo stesso rinvia corrisponde, fatte salve modifiche di ordine terminologico, all'attuale articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

³ V. a tale proposito il documento di riflessione in merito «[a]l futuro del sistema giurisdizionale dell'Unione europea», trasmesso al Consiglio nel maggio 1999 (Doc. 8208/99 del Consiglio, dell'11 maggio 1999), nonché il contributo presentato dalla Corte e dal Tribunale, un anno dopo, nel contesto della Conferenza intergovernativa.

⁴ V. il regolamento (UE, Euratom) 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 L 341 del 24 dicembre 2015, pag. 14).

dicembre 2017, che non fosse opportuno, *in tale fase*, operare cambiamenti in detta ripartizione ⁵.

La Corte si è fondata, al riguardo, sulle difficoltà afferenti a una siffatta operazione ma altresì, e soprattutto, sulla circostanza secondo cui le domande di pronuncia pregiudiziale sottoposte alla Corte erano trattate celermente – la durata media del trattamento di tali domande era pari all’epoca a 15 mesi – mentre la riforma dell’architettura giurisdizionale dell’Unione risultava ancora in corso. Diversi giudici del Tribunale dovevano ancora essere nominati e determinate misure connesse, segnatamente, all’organizzazione interna di tale organo giurisdizionale derivanti dalla riforma dovevano ancora essere adottate.

Cinque anni più tardi la situazione si presenta, tuttavia, assai diversa.

Da un lato, il numero delle domande di pronuncia pregiudiziale sottoposte alla Corte ha continuato a registrare una tendenza al rialzo e si traduce, da qualche anno, in un progressivo allungamento della durata dei procedimenti in ragione della difficoltà per la Corte di trattare con la stessa celerità del passato domande non soltanto più numerose, ma anche sempre più complesse o delicate ⁶.

Dall’altro lato, la riforma dell’architettura giurisdizionale dell’Unione europea è stata portata pienamente a compimento. Dal luglio 2022, il Tribunale annovera effettivamente due giudici per Stato membro, vale a dire un totale di cinquantaquattro giudici, e ha svolto, in questi ultimi anni, una riflessione approfondita in merito alla sua organizzazione interna e ai suoi metodi di lavoro che è sfociata, segnatamente, in una specializzazione parziale delle sezioni di tale organo giurisdizionale, in una gestione delle cause più proattiva e in un accresciuto rinvio delle cause importanti o complesse dinanzi a collegi ampliati, composti da cinque giudici. Tali sviluppi pongono il Tribunale in condizioni idonee a conoscere non soltanto di un numero di cause più elevato ⁷, ma altresì di nuove cause non rientranti esclusivamente nelle competenze allo stesso attribuite fino ad oggi.

Date tali circostanze, la Corte reputa che, nell’interesse di una buona amministrazione della giustizia, occorra avvalersi della facoltà prevista all’articolo 256, paragrafo 3, primo comma, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea e determinare, nello statuto, le materie specifiche nelle quali il Tribunale è chiamato a conoscere delle questioni pregiudiziali

⁵ Relazione predisposta ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015 (corsivo aggiunto). Tale relazione, disponibile in tutte le lingue ufficiali dell’Unione, può essere consultata sul sito Internet dell’istituzione al seguente indirizzo: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-01/it_2018-01-12_08-43-52_377.pdf.

⁶ Mentre la Corte era stata investita, nel 2016, di 470 domande di pronuncia pregiudiziale, detto numero ammontava, tre anni più tardi, a 641 domande e a 567 nel 2021. Nel corso del medesimo periodo, la durata media di trattamento delle cause pregiudiziali è passata da 15 mesi nel 2016 a 15,5 mesi nel 2019 e a 16,7 mesi nel 2021. Alla data del 30 settembre 2022, il numero di domande di pronuncia pregiudiziale presentate dall’inizio dell’anno ammontava a 420 mentre la durata media di trattamento delle cause pregiudiziali era pari a 17,3 mesi. Per una rassegna più dettagliata delle cause presentate dinanzi alla Corte durante il periodo dal 1° gennaio 2017 al 30 settembre 2022 e della quota rappresentata, al riguardo, dalle domande di pronuncia pregiudiziale, v. la tabella figurante quale allegato 1 alla presente domanda.

⁷ Tale constatazione, che è altresì fondata sul numero di cause instaurate dinanzi al Tribunale a partire dall’adozione del regolamento 2015/2422, non tiene conto di un eventuale incremento del suo carico di lavoro connesso all’evoluzione dell’attività legislativa e regolamentare dell’Unione, in particolare nell’ambito del digitale.

sottoposte ai sensi dell'articolo 267 di detto trattato (1). Tale è l'oggetto della prima parte della presente domanda legislativa, che precisa altresì, nell'interesse di una maggiore certezza del diritto, l'organo incaricato di vigilare sul rispetto della ripartizione delle competenze tra la Corte e il Tribunale in materia pregiudiziale (2) e le garanzie procedurali richieste per un trattamento ottimale delle domande di pronuncia pregiudiziale trasferite al Tribunale (3).

(1) Le materie specifiche nelle quali il Tribunale è chiamato a conoscere delle domande di pronuncia pregiudiziale

Come emerge dalla formulazione stessa dell'articolo 256, paragrafo 3, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la competenza del Tribunale a conoscere delle questioni pregiudiziali sottoposte ai sensi dell'articolo 267 non è una competenza generale, estesa all'insieme dei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. La sua competenza pregiudiziale è destinata ad essere esercitata in materie specifiche, il che presuppone, per definizione, che le domande di pronuncia pregiudiziale presentate dai giudici degli Stati membri siano incentrate su tali materie e che le stesse non sollevino questioni relative all'interpretazione o alla validità del diritto dell'Unione di carattere orizzontale.

Più concretamente, quattro parametri o principi direttivi hanno guidato la Corte nella sua riflessione volta a determinare le materie specifiche nelle quali il Tribunale potrebbe essere chiamato ad assumere la competenza pregiudiziale della Corte di giustizia.

Il primo di tali parametri riguarda la necessità che le materie trattate dal Tribunale siano chiaramente identificabili alla lettura della domanda di pronuncia pregiudiziale e sufficientemente distinguibili dalle altre materie disciplinate dal diritto dell'Unione, al fine di non sollevare interrogativi sulla precisa portata delle questioni sollevate dai giudici nazionali e, di conseguenza, sulla competenza del Tribunale a trattarle.

Il secondo e il terzo parametro sono connessi, rispettivamente, all'identificazione delle materie che sollevano poche questioni di principio e nelle quali la Corte di giustizia ha sviluppato una consistente giurisprudenza, che possa guidare il Tribunale nell'esercizio della sua nuova competenza e prevenire il potenziale rischio di incoerenze o divergenze giurisprudenziali.

Infine, la Corte ha proceduto a individuare materie che conducano a un numero di rinvii pregiudiziali sufficientemente significativo affinché il trasferimento delle domande di pronuncia pregiudiziale al Tribunale nelle materie di cui trattasi produca un effetto concreto sul suo carico di lavoro. Un trasferimento limitato a poche cause – per quanto vertenti su materie specifiche – non condurrebbe, infatti, all'auspicato alleggerimento del carico di lavoro della Corte.

Su tale base – e dopo aver proceduto a un'analisi approfondita delle statistiche pertinenti relative alle cause definite dalla Corte tra il 1° gennaio 2017 e il 30 settembre 2022⁸ –, la Corte ha identificato sei materie che soddisfano i summenzionati criteri: il sistema comune di imposta sul valore aggiunto, i diritti di accisa, il codice doganale e la classificazione tariffaria

⁸ Tali statistiche figurano quali allegati 2 e 3 alla presente domanda.

delle merci nella nomenclatura combinata, la compensazione pecuniaria e l'assistenza dei passeggeri nonché il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra.

Tali materie, elencate nel primo paragrafo del nuovo articolo 50 ter che si propone di inserire nello statuto⁹, sono infatti chiaramente circoscritte e sufficientemente distinguibili da altre materie disciplinate dal diritto dell'Unione, sono regolamentate da un numero limitato di atti di diritto derivato e, come emerge dalle summenzionate statistiche, raramente danno origine a sentenze di principio in quanto, su un totale di oltre 630 cause, solo tre delle stesse sono state trattate dalla grande sezione della Corte nel corso del periodo preso in considerazione. Dette materie hanno per di più dato luogo a un'abbondante giurisprudenza della Corte di giustizia, il che dovrebbe limitare considerevolmente i rischi di divergenze giurisprudenziali.

Se il trasferimento al Tribunale della competenza pregiudiziale della Corte di giustizia a statuire sulle domande di pronuncia pregiudiziale presentate nelle succitate materie dovrebbe condurre a un significativo alleggerimento del carico di lavoro della Corte, in quanto siffatte domande rappresentano, in media, circa il 20% dell'insieme delle domande di pronuncia pregiudiziale presentate alla Corte ogni anno, occorre altresì precisare le modalità della ripartizione della competenza pregiudiziale tra la Corte di giustizia e il Tribunale e le modalità di trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale da parte di quest'ultimo organo giurisdizionale. Ciò costituisce l'oggetto del secondo e del terzo paragrafo dell'articolo 50 ter.

(2) Un unico organo preposto a ricevere le domande di pronuncia pregiudiziale e a garantire il rispetto della ripartizione delle competenze tra la Corte di giustizia e il Tribunale, in materia pregiudiziale

Dal momento che la ripartizione delle competenze tra la Corte di giustizia e il Tribunale in materia pregiudiziale è disciplinata da un criterio sostanziale e che le domande di pronuncia pregiudiziale possono presentare un carattere misto e contenere questioni vertenti su più materie, occorre evitare che i giudici del rinvio debbano, essi stessi, decidere se la domanda di pronuncia pregiudiziale rientri nella competenza della Corte di giustizia o in quella del Tribunale. Per motivi di certezza del diritto e di celerità, l'articolo 50 ter, paragrafo 2, dello statuto precisa pertanto che, come già avviene attualmente, l'insieme delle domande sottoposte ai sensi dell'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea dovrà essere presentato alla Corte di giustizia e che sarà quest'ultima a trasmettere la domanda al Tribunale dopo aver verificato, secondo le modalità previste nel suo regolamento di procedura, che la stessa rientri esclusivamente in una o più materie specifiche di cui all'articolo 50 ter, paragrafo 1, dello statuto.

Occorre osservare, al riguardo, che la verifica effettuata dalla Corte in tale contesto non consiste in una valutazione vertente sull'opportunità di rinviare la causa dinanzi al Tribunale o di trattenerla presso la Corte, in considerazione dell'interesse delle questioni sottoposte in via pregiudiziale. Detta verifica mira esclusivamente a garantire il rispetto del principio di attribuzione delle competenze, dal momento che l'articolo 256, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea non conferisce al Tribunale nessuna competenza a statuire in merito a questioni pregiudiziali che non rientrino in una o più materie specifiche determinate dallo statuto. Una domanda di pronuncia pregiudiziale che riguardi al contempo

⁹ V. l'articolo 2 del regolamento proposto.

materie elencate all'articolo 50 ter, paragrafo 1, dello statuto e materie non rientranti in tale articolo sarà pertanto trattata dalla Corte di giustizia, mentre una domanda vertente esclusivamente su una o più materie previste in tale articolo sarà automaticamente trasferita al Tribunale, a prescindere dalla rilevanza della causa o dall'importanza delle questioni sottoposte.

Ovviamente il trasferimento di una domanda di pronuncia pregiudiziale al Tribunale non pregiudica la facoltà, per quest'ultimo, di rinviare la causa dinanzi 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» o la facoltà, per la stessa Corte, di procedere al riesame della decisione emessa dal Tribunale «ove sussistano gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione siano compromesse»¹⁰. Detto riesame dovrebbe, tuttavia, avere carattere eccezionale. Dal momento che la presentazione di una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia comporta, infatti, la sospensione del procedimento pendente dinanzi al giudice del rinvio in attesa della risposta della Corte o del Tribunale alle questioni sottoposte da tale giudice, il trattamento della domanda da parte del Tribunale dovrebbe, in linea di principio, rivestire carattere definitivo.

In tale contesto, e al fine di favorire un approccio uniforme nel trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale da parte della Corte e del Tribunale, questi due organi giurisdizionali hanno ritenuto, nel contesto della predisposizione della presente domanda legislativa, che diverse garanzie procedurali dovessero essere offerte agli organi giurisdizionali nazionali nonché alle parti del procedimento principale e agli altri interessati menzionati all'articolo 23 dello statuto.

(3) Le garanzie procedurali indispensabili a un identico trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale da parte della Corte di giustizia e del Tribunale

Tre garanzie procedurali sono state pertanto inserite nello statuto.

In primo luogo, viene previsto all'articolo 50 ter, paragrafo 3, prima frase, dello statuto che il Tribunale attribuirà le domande di pronuncia pregiudiziale a sezioni designate a tale scopo. Una siffatta designazione di sezioni – che non è sconosciuta al Tribunale in quanto è stata già attuata, con successo, nel trattamento delle cause relative al pubblico impiego e alla proprietà intellettuale – dovrebbe agevolare l'assunzione di questo nuovo tipo di contenzioso da parte del Tribunale; al contempo, essa è idonea a favorire una maggiore coerenza nel trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale presentate nelle materie specifiche di cui trattasi, in quanto saranno trattate dalla stessa sezione, o dalle stesse sezioni, del Tribunale.

La seconda garanzia di un medesimo trattamento procedurale delle domande di pronuncia pregiudiziale da parte della Corte e del Tribunale, sancita dall'articolo 50 ter, paragrafo 3, seconda frase, dello statuto, discende dalla designazione, ad opera di tale organo giurisdizionale, di un avvocato generale in ciascuna causa pregiudiziale che il medesimo tratterà. Come nel caso della Corte, tale designazione non implicherà la sistematica

¹⁰ V. a tale riguardo la formulazione dell'articolo 256, paragrafo 3, secondo e terzo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

presentazione di conclusioni in siffatte cause dal momento che, ai sensi dell'articolo 20, quinto comma, dello statuto – reso applicabile al Tribunale in forza dell'articolo 53, primo comma, di detto statuto – una causa può essere giudicata senza conclusioni dell'avvocato generale ove la stessa non sollevi nuove questioni di diritto, ma contribuirà alla solidità dell'analisi effettuata da tale organo giurisdizionale posto che ciascuna causa beneficerà, anche in tale ipotesi, di una duplice disamina, in quanto l'analisi del fascicolo effettuata dall'avvocato generale designato potrà efficacemente integrare, modulare o arricchire il vaglio effettuato dal giudice relatore nella sua relazione preliminare.

Infine, poiché talune domande di pronuncia pregiudiziale, ma anche altre cause, possono richiedere l'attenzione di un numero di giudici maggiore di cinque, la presente domanda legislativa prevede la modifica dell'articolo 50 dello statuto al fine di offrire al Tribunale la possibilità di riunirsi in una composizione di dimensioni intermedie, tra le sezioni di cinque giudici e la grande sezione composta da quindici giudici. Infatti, la grande sezione del Tribunale non dovrebbe essere riunita al fine di statuire sulle questioni pregiudiziali trasmesse al Tribunale perché, da un lato, le cause che richiedono una decisione di principio rientranti di regola nella competenza della grande sezione dovrebbero essere rinviate alla Corte in forza dell'articolo 256, paragrafo 3, secondo comma, TFUE e, d'altro lato, a causa del numero di giudici di cui consta la grande sezione, giudici non appartenenti alle sezioni designate a tale scopo potrebbero essere portati a statuire in materia pregiudiziale, circostanza che è tale da indebolire la garanzia prevista all'articolo 50 ter, paragrafo 3, prima frase dello statuto. L'articolo 50, terzo comma, precisa a tal proposito che il regolamento di procedura del Tribunale stabilirà la composizione delle sezioni nonché le circostanze e le condizioni in cui il Tribunale si riunirà in tali diversi collegi giudicanti.

Considerate nel loro insieme, le misure sopra descritte dovrebbero consentire al Tribunale di gestire al meglio questa nuova competenza e sono al contempo tali da promuovere l'interpretazione e l'applicazione uniformi del diritto dell'Unione, indipendentemente dall'organo giurisdizionale chiamato a statuire sulla domanda di pronuncia pregiudiziale.

II. L'estensione, presso la Corte, della procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni

Se è vero che la prima parte della presente domanda di modifica dello statuto è relativamente innovativa, la seconda parte ha, per contro, una portata più limitata. Essa mira semplicemente a includere nell'ambito di applicazione della procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni quelle proposte avverso le sentenze od ordinanze del Tribunale relative alle decisioni delle commissioni di ricorso indipendenti degli organi od organismi dell'Unione europea già esistenti al momento dell'entrata in vigore della summenzionata procedura, il 1° maggio 2019, ma non menzionati all'articolo 58 bis dello statuto, nonché ad estendere la procedura di ammissione preventiva alle impugnazioni proposte avverso le decisioni del Tribunale pronunciate in applicazione di clausole compromissorie.

Quando la procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni è stata introdotta, nel 2019, è stata in effetti resa applicabile alle impugnazioni proposte avverso le decisioni del Tribunale vertenti sulle decisioni delle commissioni di ricorso indipendenti di quattro Uffici o

Agenzie dell'Unione esplicitamente menzionati all'articolo 58 bis, primo comma, dello statuto¹¹, e alle impugnazioni avverso le decisioni del Tribunale aventi ad oggetto una decisione di una commissione di ricorso indipendente istituita dopo il 1° maggio 2019 in seno a qualsiasi altro ufficio o agenzia dell'Unione, che deve essere obbligatoriamente adita prima di poter proporre un ricorso dinanzi al Tribunale. Orbene, alla data del 1° maggio 2019, altri organi od organismi dell'Unione dotati anch'essi di una commissione di ricorso indipendente erano già esistenti e non figurano nell'elenco degli organi od organismi citati nel primo comma dell'articolo 58 bis dello statuto. Si pensi in proposito, ad esempio, all'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie, all'Autorità bancaria europea, all'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati o, ancora, all'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia.

Dal momento che nessun motivo particolare giustifica la loro esclusione da tale elenco, si propone, nell'interesse di una maggiore coerenza, di modificare l'articolo 58 bis dello statuto al fine di aggiungere tali organi od organismi esistenti alla data del 1° maggio 2019 all'elenco dei quattro organi già menzionati in detto articolo e di prevedere, anche in tale contesto, che l'esame delle impugnazioni proposte avverso le decisioni del Tribunale aventi ad oggetto una decisione pronunciata da una delle loro commissioni di ricorso sia subordinata all'ammissione preventiva di dette impugnazioni da parte della Corte di giustizia. Conformemente all'articolo 58 bis, terzo comma, l'impugnazione sarà ammessa pertanto, in tutto o in parte, soltanto qualora sollevi una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione.

Nella stessa ottica, la Corte propone inoltre di estendere l'ambito di applicazione della procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni alle impugnazioni proposte avverso le decisioni del Tribunale relative all'esecuzione di un contratto stipulato dall'Unione o per suo conto e che includa una clausola compromissoria, ai sensi dell'articolo 272 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

A differenza delle cause previste al primo comma dell'articolo 58 bis, 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 non hanno beneficiato di un previo esame da parte di una commissione di ricorso indipendente prima di essere deferite al vaglio del Tribunale, ma esse richiedono a quest'ultimo solo di applicare al merito della controversia il diritto nazionale al quale fa riferimento la clausola compromissoria e non di applicare il diritto dell'Unione. Dal momento che le impugnazioni proposte in tale ambito non sollevano pertanto, in linea di principio, questioni importanti per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione, la Corte prevede di assoggettarle alla medesima procedura applicabile alle impugnazioni proposte avverso le decisioni del Tribunale relative alle decisioni delle summenzionate commissioni di ricorso.

Elenco degli allegati:

¹¹ Si tratta, rispettivamente, dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale, dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali, dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche e dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea.

- 1) Cause promosse dinanzi alla Corte di giustizia tra il 1° gennaio 2017 e il 30 settembre 2022 – Ripartizione in base alla natura delle cause
- 2) Cause definite dalla Corte di giustizia tra il 1° gennaio 2017 e il 30 settembre 2022 – Ripartizione in base alla natura delle cause
- 3) Cause pregiudiziali definite dalla Corte di giustizia tra il 1° gennaio 2017 e il 30 settembre 2022 nelle materie specifiche previste dalla domanda legislativa

REGOLAMENTO (UE, Euratom) 2022/... del PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO

del ...

recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 256, paragrafo 3, e l'articolo 281, secondo comma,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in particolare l'articolo 106 bis, paragrafo 1,

vista la richiesta della Corte di giustizia del 30 novembre 2022,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere della Commissione europea del ...,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

(1) A seguito dell'invito che il Parlamento europeo e il Consiglio le hanno rivolto il 16 dicembre 2015 ¹², la Corte di giustizia ha presentato al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, il 14 dicembre 2017, una relazione sulle eventuali modifiche nella ripartizione delle competenze in materia di pronunce pregiudiziali a norma dell'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Sebbene, in detta relazione, la Corte di giustizia abbia ritenuto che non occorresse, all'epoca, proporre modifiche quanto al trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale sottoposte ai sensi di detto articolo 267, essa ha nondimeno sottolineato, in tale relazione, che un successivo trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale in talune materie specifiche non poteva essere escluso qualora il numero e la complessità delle domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte fossero diventati tali da imporlo in nome di una buona amministrazione della giustizia. Un siffatto

¹² V. l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) 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 (GU L 341 del 24.12.2015, pag. 14).

trasferimento corrisponde, del resto, alla volontà degli autori del trattato di Nizza, che hanno inteso rafforzare l'efficacia del sistema giurisdizionale dell'Unione prevedendo la possibilità di un coinvolgimento del Tribunale nel trattamento di tali domande.

(2) Le statistiche della Corte di giustizia evidenziano un aumento sia del numero di cause pregiudiziali pendenti, sia della durata media di trattamento di tali cause. Questa situazione è legata non soltanto all'elevato numero di domande di pronuncia pregiudiziale di cui la Corte di giustizia è investita annualmente, ma altresì alla grande complessità e alla particolare delicatezza di un crescente numero di questioni sottoposte dinanzi a tale organo giurisdizionale. Al fine di consentire alla Corte di giustizia di continuare ad adempiere alla propria missione, occorre, nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, avvalersi della possibilità prevista all'articolo 256, paragrafo 3, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e trasferire al Tribunale la competenza a conoscere delle questioni pregiudiziali sottoposte ai sensi dell'articolo 267 di detto trattato, in materie specifiche determinate dallo statuto.

(3) Il Tribunale è, allo stato attuale, in grado di far fronte all'aumento del carico di lavoro che risulterà da tale trasferimento di competenza, grazie al raddoppio del numero dei suoi giudici e alle misure adottate nel contesto della riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione risultante dal regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio¹³. Dal momento che il carico di lavoro del Tribunale è tuttavia strettamente connesso all'evoluzione dell'attività dell'Unione, occorrerà garantire che esso possa continuare ad esercitare pienamente il suo controllo giurisdizionale nei confronti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, all'occorrenza mediante un rafforzamento del suo personale.

(4) Per motivi di certezza del diritto, le materie nelle quali è attribuita la competenza pregiudiziale al Tribunale devono essere chiaramente circoscritte e sufficientemente distinguibili dalle altre materie. Inoltre, in tali materie la Corte di giustizia deve aver sviluppato una consistente giurisprudenza, che possa guidare il Tribunale nell'esercizio della sua competenza pregiudiziale.

(5) Le materie specifiche devono inoltre essere determinate tenendo conto della necessità di dispensare la Corte di giustizia dall'esame di un numero di cause pregiudiziali sufficientemente significativo per produrre un effetto concreto sul suo carico di lavoro.

(6) Il sistema comune di imposta sul valore aggiunto, i diritti di accisa, il codice doganale e la classificazione tariffaria delle merci nella nomenclatura combinata rispondono all'insieme dei summenzionati criteri per poter essere considerate materie specifiche ai sensi dell'articolo 256, paragrafo 3, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹³ Regolamento (UE, Euratom) 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 (GU L 341 del 24.12.2015, pag. 14).

(7) Lo stesso vale per quanto riguarda la compensazione pecuniaria e l'assistenza dei passeggeri nonché il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra. Oltre al fatto che anche queste due materie soddisfano i summenzionati criteri, il Tribunale è perfettamente in grado di statuire sulle domande di pronuncia pregiudiziale rientranti in tali materie dal momento che il loro contesto fattuale e tecnico determina, in larga misura, l'interpretazione utile delle disposizioni pertinenti di diritto dell'Unione.

(8) Tenendo presente il criterio sostanziale applicabile alla ripartizione della competenza pregiudiziale tra la Corte di giustizia e il Tribunale, occorre, per motivi di certezza del diritto e di celerità, evitare che i giudici del rinvio debbano, essi stessi, decidere il giudice dell'Unione competente a conoscere della domanda di pronuncia pregiudiziale. Ogni domanda di pronuncia pregiudiziale deve essere pertanto presentata dinanzi a un unico organo, vale a dire la Corte di giustizia, che stabilirà, secondo le modalità che saranno precisate nel suo regolamento di procedura, se la stessa rientri esclusivamente in una o più materie specifiche determinate dallo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e, pertanto, se quest'ultima debba essere trattata dal Tribunale. La Corte di giustizia resterà, infatti, competente a statuire sulle domande di pronuncia pregiudiziale che, sebbene possano essere ricondotte a dette materie specifiche, vertano anche su altre materie, dal momento che l'articolo 256, paragrafo 3, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea non prevede alcuna possibilità di trasferire al Tribunale la competenza pregiudiziale in materie diverse da quelle specifiche.

(9) Al fine di offrire ai giudici nazionali e agli interessati di cui all'articolo 23 dello statuto le stesse garanzie offerte dalla Corte di giustizia, il Tribunale si doterà di disposizioni procedurali equivalenti a quelle applicate dalla Corte di giustizia al trattamento delle domande di pronuncia pregiudiziale, in particolare per quanto riguarda la designazione di un avvocato generale.

(10) Tenendo presenti le specificità della procedura pregiudiziale rispetto ai ricorsi diretti per i quali il Tribunale è competente, occorre attribuire le domande di pronuncia pregiudiziale a sezioni del Tribunale designate a tale scopo.

(11) Inoltre, onde preservare segnatamente la coerenza delle pronunce pregiudiziali rese dal Tribunale e nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, dovrebbe essere previsto un collegio giudicante di dimensioni intermedie, tra le sezioni di cinque giudici e la grande sezione.

(12) Le statistiche della Corte di giustizia evidenziano parimenti un elevato numero di impugnazioni proposte 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, si deve ampliare la procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni, vigilando sul rispetto dei principi inerenti alla tutela giurisdizionale effettiva.

(13) In tale ottica, occorre, da un lato, estendere tale procedura alle impugnazioni aventi ad oggetto una pronuncia del Tribunale riguardante la decisione di una commissione di ricorso indipendente di un organo od organismo dell'Unione che, alla data del 1° maggio 2019, disponeva di una siffatta commissione di ricorso indipendente ma che non è ancora menzionato all'articolo 58 bis dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Tali impugnazioni riguardano, infatti, cause che hanno già beneficiato di un duplice esame, dapprima da parte di una commissione di ricorso indipendente, successivamente da parte del Tribunale, cosicché il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva è pienamente garantito.

(14) Si deve, dall'altro lato, estendere la summenzionata procedura al contenzioso relativo all'esecuzione di contratti contenenti una clausola compromissoria, ai sensi dell'articolo 272 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tale contenzioso richiede infatti, da parte del Tribunale, la sola applicazione al merito della controversia del diritto nazionale al quale fa riferimento la clausola compromissoria e non solleva pertanto, in linea di principio, questioni importanti per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione.

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

L'articolo 50 del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: lo «statuto») è sostituito dal seguente:

«Il Tribunale si riunisce in sezioni, composte di tre o cinque giudici. I giudici eleggono nel loro ambito i presidenti delle sezioni. I presidenti delle sezioni di cinque giudici sono eletti per una durata di tre anni. Il loro mandato è rinnovabile una volta.

Il Tribunale può altresì riunirsi in grande sezione, in sezione intermedia tra le sezioni di cinque giudici e la grande sezione o statuire nella persona di un giudice unico.

Il regolamento di procedura determina la composizione delle sezioni nonché i casi e le condizioni in cui il Tribunale si riunisce in tali diversi collegi giudicanti.»

Articolo 2

Nello statuto è inserito il seguente articolo:

«Articolo 50 *ter*

1. 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:

- il sistema comune di imposta sul valore aggiunto;

- i diritti di accisa;
- il codice doganale e la classificazione tariffaria delle merci nella nomenclatura combinata;
- la compensazione pecuniaria e l'assistenza dei passeggeri;
- il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra.

2. 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, secondo le modalità previste nel suo regolamento di procedura, che la domanda di pronuncia pregiudiziale rientri esclusivamente in una o più materie previste al primo paragrafo, la Corte di giustizia trasmette tale domanda al Tribunale.

3. Le domande di pronuncia pregiudiziale trasmesse al Tribunale sono attribuite, secondo le modalità previste nel suo regolamento di procedura, a sezioni designate a tale scopo. In tali cause, è designato un avvocato generale, secondo le modalità previste nel regolamento di procedura.»

Articolo 3

L'articolo 58 bis dello statuto è sostituito dal seguente:

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

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

2. La procedura di cui al primo paragrafo si applica altresì alle impugnazioni proposte contro:

- le decisioni del Tribunale aventi ad oggetto una decisione di una commissione di ricorso indipendente, istituita dopo il 1° maggio 2019 in seno ad ogni altro organo od organismo dell'Unione, che deve essere adita prima di poter proporre un ricorso dinanzi al Tribunale;
 - 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.
3. L'impugnazione è ammessa, in tutto o in parte, secondo le modalità precisate nel regolamento di procedura, quando essa solleva una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione.
4. La decisione relativa all'ammissione o meno dell'impugnazione deve essere motivata ed è pubblicata.»

Articolo 4

1. Le domande di pronuncia pregiudiziale sottoposte ai sensi dell'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e che siano pendenti dinanzi alla Corte di giustizia il primo giorno del mese successivo alla data di entrata in vigore del presente regolamento sono trattate dalla Corte di giustizia.
2. Le impugnazioni avverso le decisioni del Tribunale vertenti su una decisione di una commissione di ricorso di uno degli organi od organismi dell'Unione menzionati all'articolo 58 bis, paragrafo 1, lettere da e) a j), e le impugnazioni di cui al secondo trattino dell'articolo 58 bis, paragrafo 2, di cui la Corte di giustizia è investita alla data di entrata in vigore del presente regolamento, non sono soggetti alla procedura di ammissione preventiva delle impugnazioni.

Articolo 5

Il presente regolamento entra in vigore il primo giorno del mese successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Allegato 1

Cause promosse dinanzi alla Corte di giustizia tra il 1° gennaio 2017 e il 30 settembre 2022

Ripartizione in base alla natura delle cause

	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022 ⁽¹⁾	%
Domande pregiudiziali	533	72,1%	568	66,9%	641	66,4%	557	75,6%	567	67,7%	420	66,7%
Ricorsi diretti	46	6,2%	63	7,4%	41	4,2%	38	5,2%	29	3,5%	28	4,4%
Impugnazioni ⁽²⁾	147	19,9%	199	23,4%	266	27,5%	131	17,8%	232	27,7%	174	27,6%
Domande di parere	1	0,1%		0,0%	1	0,1%	1	0,1%		0,0%		0,0%
Procedimenti speciali ⁽³⁾	12	1,6%	19	2,2%	17	1,8%	10	1,4%	10	1,2%	8	1,3%
Totale	739		849		966		737		838		630	

⁽¹⁾ Cause promosse tra il 1° gennaio 2022 e il 30 settembre 2022.

⁽²⁾ Sono incluse nella presente rubrica sia le impugnazioni proposte ai sensi dell'articolo 56 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea sia le impugnazioni avverso decisioni riguardanti procedimenti sommari e istanze di intervento proposte ai sensi dell'articolo 57 del medesimo protocollo.

⁽³⁾ Sono considerati «procedimenti speciali»: il gratuito patrocinio, la liquidazione delle spese, la rettifica, l'omessa pronuncia, l'opposizione avverso una sentenza pronunciata in contumacia, l'opposizione di terzo, l'interpretazione, la revocazione, l'esame di una proposta del primo avvocato generale di riesaminare una decisione del Tribunale, la richiesta di pignoramento e le cause in materia di immunità.

Allegato 2

Cause definite dalla Corte di giustizia tra il 1° gennaio 2017 e il 30 settembre 2022

Ripartizione in base alla natura delle cause ⁽¹⁾

	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022 ⁽²⁾	%
Rinvii pregiudiziali	447	63,9%	520	68,4%	601	69,5%	534	67,4%	547	70,9%	382	68,0%
Ricorsi diretti	37	5,3%	60	7,9%	42	4,9%	37	4,7%	30	3,9%	32	5,7%
Impugnazioni ⁽³⁾	198	28,3%	165	21,7%	210	24,3%	204	25,8%	183	23,7%	142	25,3%
Domande di parere	3	0,4%		0,0%	1	0,1%		0,0%	1	0,1%	1	0,2%
Procedimenti speciali ⁽⁴⁾	14	2,0%	15	2,0%	11	1,3%	17	2,1%	11	1,4%	5	0,9%
Totale	699		760		865		792		772		562	

⁽¹⁾ Le cifre menzionate (cifre lorde) indicano il numero totale di cause indipendentemente dai casi di riunione per connessione (un numero di causa = una causa).

⁽²⁾ Cause definite tra il 1^{er} gennaio 2022 e il 30 settembre 2022.

⁽³⁾ Sono incluse nella presente rubrica sia le impugnazioni proposte ai sensi dell'articolo 56 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea sia le impugnazioni avverso decisioni riguardanti procedimenti sommari e istanze di intervento proposte ai sensi dell'articolo 57 del medesimo protocollo.

⁽⁴⁾ Sono considerati «procedimenti speciali»: il gratuito patrocinio, la liquidazione delle spese, la rettifica, l'omessa pronuncia, l'opposizione avverso una sentenza pronunciata in contumacia, l'opposizione di terzo, l'interpretazione, la revocazione, l'esame di una proposta del primo avvocato generale di riesaminare una decisione del Tribunale, la richiesta di pignoramento e le cause in materia di immunità.

Allegato 3

Cause pregiudiziali definite dalla Corte di giustizia tra il 1° gennaio 2017 e il 30 settembre 2022 nelle materie specifiche previste dalla domanda legislativa

Tabella 1: Numero di cause interessate*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Imposta sul valore aggiunto	53	47	53	50	51	32	286
Diritti di accisa	5	3	4	3	5	5	25
Codice doganale	11	0	7	4	6	2	30
Classificazione tariffaria	5	6	6	7	7	1	32
Compensazione pecuniaria e assistenza dei passeggeri	24	64	28	39	63	19	237
Quote di emissione di gas a effetto serra	3	5	3	3	6	1	21
	101	125	101	106	138	60	631

* Quando talune cause riguardano più materie specifiche, le stesse sono ovviamente conteggiate una sola volta e sono classificate nella colonna relativa alla materia principale alla quale si riferiscono.

Tabella 2: Percentuale rappresentata dalle cause definite nelle materie specifiche rispetto al numero complessivo di cause pregiudiziali definite nel corso dell'anno di cui trattasi

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Numero di cause nelle materie specifiche previste dalla domanda legislativa	101	125	101	106	138	60	631
Numero complessivo di cause pregiudiziali definite	447	520	601	534	547	382	3031
	22,60%	24,04%	16,81%	19,85%	25,23%	15,71%	20,82%

Tabella 3 : Trattamento procedurale di queste cause durante il periodo di cui trattasi

	Numero totale di cause	Collegio giudicante *			Conclusioni
		Grande Sezione	Sezione di 5 giudici	Sezione di 3 giudici	
Imposta sul valore aggiunto	286	2	113	139	113
Diritti di accisa	25	0	12	8	8
Codice doganale	30	0	17	11	14
Classificazione tariffaria	32	0	0	29	2
Compensazione pecuniaria e assistenza dei passeggeri	237	1	43	20	16
Quote di emissione di gas a effetto serra	21	0	11	7	10
	631	3	196	214	163

* Il divario tra il numero totale di cause rientranti in una materia e il totale delle cause definite dai diversi collegi giudicanti si spiega, sostanzialmente, con il ritiro di determinate cause, definite mediante ordinanza di cancellazione dal ruolo adottata dal Presidente.