



Il ruolo delle Corti Costituzionali in un sistema di governo multilivello

Unione Europea:
La Corte di Giustizia dell'UE

STUDIO

EPRS | Servizio Ricerca del Parlamento europeo

Unità Biblioteca di diritto comparato

Novembre - PE 593.505

**IL RUOLO DELLE CORTI COSTITUZIONALI
IN UN SISTEMA DI GOVERNO MULTILIVELLO:
UNA PROSPETTIVA DI DIRITTO COMPARATO**

Unione europea: La Corte di Giustizia dell'Unione Europea

STUDIO

Novembre 2016

AUTORE

Questo studio è stato scritto dal **Prof. Dr. Vincenzo Salvatore** dell'Università dell'Insubria, Varese (Italia), su richiesta della Unità Biblioteca di diritto comparato, Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare (DG EPRS), Segretariato generale del Parlamento europeo.

AMMINISTRATORE RESPONSABILE

Ignacio Díez Parra, Capo della "Unità Biblioteca di diritto comparato"

Per contattare la Unità, si prega di scrivere a: EPRS-ComparativeLaw@europarl.europa.eu

VERSIONI LINGUISTICHE

Originale: IT

Traduzioni: ES, DE, EN, FR

Il documento è disponibile sul seguente sito Internet: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ E DIRITTO D'AUTORE

Il contenuto di questo documento è di esclusiva responsabilità dell'autore e le opinioni espresse nel presente documento non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo. Esso è destinato ai membri e al personale del Parlamento europeo come parte del loro lavoro parlamentare. La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzati, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia

Manoscritto completato nel mese di Novembre 2016

Bruxelles © Unione Europea, 2016

PE 593.505

ISBN 978-92-846-0261-2

doi:10.2861/81995

QA-04-16-982-IT-N

Indice

Indice delle abbreviazioni	IV
Sommario	V
I. Introduzione ed evoluzione storica	1
II. La composizione della Corte	4
II.1. I giudici e gli avvocati generali	4
II.2. I requisiti e le procedure di nomina dei membri della Corte.....	4
II.3. Le vicende che possono interessare la composizione della Corte	5
II.4. L'immunità dei giudici e degli avvocati generali	5
III. L'organizzazione e il funzionamento della Corte.....	7
III.1. Lo Statuto ed il regolamento di procedura della Corte.....	7
III.2. L'organizzazione interna della Corte.....	7
III.2.1. La nomina e le funzioni del presidente e del vice-presidente.....	7
III.2.2. L'articolazione e la composizione delle sezioni	7
III.2.3. L'assegnazione delle cause alle sezioni	8
IV. Le competenze della Corte (in relazione a:).....	9
IV.1. Il rispetto dei trattati.....	9
IV.1.1. Gli atti che possono essere sottoposti al sindacato della Corte.....	9
IV.1.2. La mancata previsione di un sindacato di legittimità preventivo.....	9
IV.1.3. Il procedimento di rinvio per interpretazione pregiudiziale.....	9
IV.2. I conflitti di competenze tra istituzioni.....	11
IV.3. I conflitti di competenze tra istituzioni e Stati membri	11
IV.4. I conflitti di competenze fra Stati membri.....	12
IV.5. La stipulazione degli accordi internazionali	12
V. La legittimazione ad agire	14
V.1. Le parti processuali ed il loro <i>locus standi</i>	14
V.2. La legittimazione attiva degli individui.....	15
V.2.1. La legittimazione attiva in relazione ad atti di portata generale.....	15
V.2.2. La tutela dei diritti individuali	16
VI. Le disposizioni procedurali.....	17
VI.1. Elementi caratterizzanti	17
VI.1.1. La fase scritta	18
VI.1.2. La fase orale	18
VI.1.3. Il regime linguistico.....	18
VI.1.4. I termini procedurali	19
VI.2. La sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato.....	20
VI.3. La sospensione della procedura	20
VI.4. I procedimenti accelerati e d'urgenza	21
VI.4.1. Il procedimento accelerato	21
VI.4.2. Il procedimento pregiudiziale d'urgenza (PPU).....	21
VII. L'efficacia e l'esecutività delle sentenze	23
VIII. Conclusioni.....	26
Bibliografia	27
Sitografia	29
Elenco delle sentenze citate	30

Indice delle abbreviazioni

Art.	Articolo
CECA	Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CEE	Comunità Economica Europea
Corte	Corte di Giustizia dell'Unione Europea
Euratom	Comunità europea dell'energia atomica
GUUE	Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea
n.	Numero
p.	Punto
par.	Paragrafo
PE	Parlamento Europeo
pp	Pagine
PPU	Procedimento pregiudiziale d'urgenza
Reg. proc.	Regolamento di procedura della Corte di Giustizia
Statuto	Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea
TFP	Tribunale della Funzione Pubblica
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato istitutivo dell'Unione europea
v.	Vedi

Sommario

Lo studio si propone di analizzare il ruolo e le competenze attribuite alla Corte di giustizia dell'Unione europea dai trattati istitutivi, dallo Statuto e dai regolamenti di procedura.

Particolare attenzione sarà rivolta alle funzioni svolte dalla Corte nel dirimere le controversie fra istituzioni, fra Stati membri o fra questi ultimi e le istituzioni dell'Unione europea in un sistema di governo multilivello, nell'intento di agevolare la comparazione rispetto alle competenze attribuite alle Corti costituzionali degli Stati membri.

Ad una parte introduttiva dedicata al crescente ruolo attribuito alla Corte dai trattati, nel suo percorso evolutivo dalle origini delle Comunità ad oggi, farà seguito l'illustrazione del ruolo e delle funzioni attribuiti ai giudici ed agli avvocati generali, definendo i requisiti che gli stessi devono possedere, la durata del loro mandato, nonché le modalità di designazione, rinnovo, cessazione, sostituzione e revoca.

Una successiva parte dell'indagine, svolta attraverso la prospettazione delle principali disposizioni contenute nello Statuto e nel Regolamento di procedura della Corte, si incentrerà sull'organizzazione interna della Corte e sulle norme che ne disciplinano il funzionamento, analizzando il ruolo attribuito rispettivamente al presidente ed al vicepresidente della Corte, al cancelliere, al primo avvocato generale, la composizione delle sezioni, le modalità di assegnazione dei giudici alle diverse sezioni, il quorum costitutivo e deliberativo applicabile alle decisioni da adottare.

Una distinta parte dello studio avrà ad oggetto la prospettazione delle competenze contenziose e non contenziose della Corte, con particolare riguardo ai procedimenti instaurati dalle istituzioni o dagli Stati, nonché a quelli promossi dai giudici nazionali mediante rinvio per interpretazione pregiudiziale.

In particolare, verranno individuati ed approfonditi i procedimenti di ricorso in annullamento, volti a sindacare la legittimità e la validità degli atti adottati dalle istituzioni, con particolare riguardo ai profili di incompetenza assoluta o funzionale (ricorso in annullamento), quelli intesi a censurare l'inerzia di queste ultime in caso di omissa adozione di atti prevista come obbligatoria dai trattati (ricorso in carenza), nonché quelli volti a denunciare la violazione di disposizioni del trattato ovvero di obblighi derivanti agli Stati membri dall'appartenenza all'Unione europea (ricorso per infrazione).

Vedremo inoltre come, nel tempo, alla Corte siano state attribuite competenze che consentano di trattare parte delle cause in maniera più tempestiva ed efficace, come ad esempio nei casi dei procedimenti accelerati o d'urgenza.

Si evidenzierà, tuttavia, come manchi nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, qualsiasi meccanismo che consenta di rivolgersi alla Corte per vagliare preliminarmente, in considerazione di una proposta di atto adottando, la compatibilità delle disposizioni contenute nello stesso con i principi sanciti dai trattati. A ciò fa eccezione la procedura prevista dall'art. 218, paragrafo 11, del TFUE, che attribuisce agli Stati membri ed alle istituzioni la facoltà di richiedere alla Corte un parere sulla compatibilità delle norme contenute nel testo di un accordo internazionale stipulando con i principi del Trattato. Ancorché in tal caso si tratti di una procedura consultiva che si conclude con la formulazione di un parere, quest'ultimo, facoltativo quanto all'acquisizione, ha natura di parere conforme, nel senso che le istituzioni (ed, eventualmente, gli Stati in ipotesi di accordi misti), qualora ritengano di procedere alla stipulazione del Trattato dovranno rispettare le indicazioni ricevute dalla Corte.

Analogamente, non esistono meccanismi di consultazione preventiva della Corte, che consentano agli Stati di prevenire l'insorgere di conflitti di competenze fra di essi o fra di essi

e le istituzioni, ovvero alle istituzioni di dirimere preliminarmente questioni relative alla distribuzione di competenze nell'ambito dell'Unione.

Ci si soffermerà altresì sulla legittimazione attiva delle persone fisiche e giuridiche a proporre ricorso che, come vedremo, è ancora limitata dalla necessità di dimostrare che chi agisce in giudizio è titolare di interessi meritevoli di tutela giurisdizionale ed altresì che, tale interesse sia concreto ed attuale, vale a dire che il ricorrente abbia patito, in conseguenza dell'applicazione (o dell'omessa adozione) dell'atto impugnato, un pregiudizio immediato e diretto.

Tuttavia, come vedremo, a differenza di quanto avviene per l'instaurazione di procedimenti giurisdizionali davanti ad altre corti internazionali, la proposizione di un ricorso davanti alla Corte da parte di una persona fisica o giuridica, non è subordinata alla regola del previo esaurimento di ricorsi interni, potendo ad esempio gli individui ricorrere direttamente alla Corte (*rectius* al Tribunale) qualora, ad esempio, l'atto impugnato contenga disposizioni asseritamente lesive di un diritto fondamentale.

La parte conclusiva dello studio sarà dedicata infine all'efficacia ed all'esecutività di cui sono dotate le sentenze della Corte hanno all'interno degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, nonché agli obblighi che derivano agli Stati per quanto concerne la loro ottemperanza.

I. Introduzione ed evoluzione storica

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) rappresenta un *unicum*, per origini, natura e funzioni, nel panorama degli organi di giurisdizione internazionale o sovranazionale (Ritleng, 2016).

Istituita come organo giurisdizionale dai trattati istitutivi di un'organizzazione internazionale, l'attuale Unione Europea, si distingue tanto dalle Corti supreme preposte a garantire il rispetto dei principi fondamentali all'interno degli ordinamenti statali, abbiano questi ultimi o meno natura federale o quasi-federale, sia dalle Corti internazionali propriamente considerate, e ciò in ragione delle caratteristiche peculiari e delle specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, che ne impediscono una classificazione secondo le categorie proprie del diritto internazionale classico.

Ai sensi dell'art. 19 del TUE, la Corte comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati.

La Corte rappresenta, in altri termini, un organo giurisdizionale che si pone in un rapporto di superiorità gerarchica rispetto agli organi di giurisdizione ordinaria degli Stati membri dell'Unione europea, interagendo con le Corti costituzionali e gli altri organi giurisdizionali di questi ultimi, nel garantire il rispetto non solo del diritto dell'Unione europea tradizionalmente inteso ed il suo primato sul diritto degli Stati membri, ma anche dei diritti fondamentali, ormai consacrati nei trattati (Caldera, 1995).

La circostanza che i trattati istitutivi siano stati recepiti all'interno degli ordinamenti statali con ordini di esecuzione contenuti in atti aventi forza di legge ordinaria, se giustifica il primato del diritto dell'Unione europea in base ad un principio di specialità in relazione all'obbligo di rispettare i trattati internazionali (*pacta sunt servanda*), solleva delicate questioni di potenziale conflitto di competenze, laddove gli atti o le disposizioni di diritto UE della cui validità o interpretazione si controverta presentino profili di incompatibilità con norme di rango costituzionale all'interno degli ordinamenti degli Stati membri. Quest'ultimo problema è in parte alleviato all'interno di quegli ordinamenti statali che prevedono l'obbligo di conformarsi al diritto dell'UE con norme di rango costituzionale.

Il primato che viene tuttora generalmente riconosciuto alle decisioni emanate dalle Corti costituzionali degli Stati membri rispetto alle pronunce della Corte di giustizia non esclude tuttavia che pronunce emanate dalle Corti costituzionali nazionali, se ritenute in contrasto con il diritto dell'Unione europea, possano legittimare l'avvio di un procedimento di infrazione nei confronti dello Stato membro interessato, per violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dello Stato all'Unione europea.

È questa la conseguenza della natura ormai quasi-federale assunta dall'Unione europea, almeno per quanto riguarda il sistema giurisdizionale ed i rapporti fra la Corte di giustizia dell'Unione europea e le Corti costituzionali degli Stati membri, laddove la Corte di giustizia incontra un limite invalicabile nell'esercizio della propria giurisdizione e delle competenze attribuitele dai trattati nel rispetto dei principi costituzionali degli ordinamenti degli Stati membri, di cui le Corti costituzionali di questi ultimi rimangono garanti quali giudici supremi ed esclusivi (Hinarejos, 2009; Prenice, Stöbner, Kokott, 2006).

Nondimeno, come vedremo, la Corte di giustizia dell'Unione europea rimane giudice unico del rispetto e del corretto esercizio delle competenze attribuite dai trattati istitutivi alle istituzioni, agli organi ed agli organismi della UE, delle controversie fra le istituzioni della UE ovvero fra queste ultime e gli Stati membri, delle controversie fra questi ultimi in connessione

con l'oggetto dei trattati che vengano deferite alla Corte in virtù di un compromesso, nonché solo ed esclusivo giudice della validità e dell'interpretazione dei trattati e degli atti di diritto derivato (Bobek, 2014; Arnulf, 2006).

Le origini della Corte di giustizia dell'Unione europea, insediatasi a Lussemburgo il 10 dicembre 1952, va fatta risalire al Trattato di Parigi del 18 aprile 1951, istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). L'articolo 7 del trattato CECA annovera la Corte di giustizia fra gli organi della Comunità, assegnandole il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del trattato e del regolamento di esecuzione (art. 31 trattato CECA). Con i trattati di Roma del 25 marzo 1957, istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), alla Corte di Giustizia vengono attribuite analoghe competenze per quanto riguarda l'interpretazione e l'applicazione dei Trattati istitutivi, rispettivamente della CEE e dell'Euratom, nonché degli atti di diritto derivato previsti dai trattati medesimi (Tamm, 2013).

La Corte si configura quindi da subito come istituzione comune alle tre Comunità, il che evidentemente si giustifica con l'esigenza di prevenire un contrasto di giudicati fra le allora tre diverse organizzazioni internazionali (CECA, CEE, Euratom).

La successiva adesione di nuovi Stati membri alle tre Comunità ed il progressivo ampliamento delle competenze attribuite alle Comunità stesse, inducono gli Stati membri, su sollecitazione della stessa Corte, ad istituire, nell'ambito della Corte, un Tribunale di primo grado, con decisione del Consiglio del 1988.

A decorrere dal 31 ottobre 1989 viene così introdotto nell'ordinamento comunitario il doppio grado di giudizio per tutti i ricorsi proposti da persone fisiche e giuridiche, rispetto ai quali la Corte svolge una funzione di giudice di appello, venendo per contro alla Corte preclusa la possibilità di riesaminare il merito della controversia ed operando esclusivamente la Corte quale giudice di legittimità, ancorché con la possibilità di rinvio al Tribunale in caso di violazione delle disposizioni procedurali.

Un'ulteriore evoluzione nell'organizzazione della Corte si registra nel 2004. con la creazione del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea (TFP), competente a pronunciarsi in primo grado sui ricorsi presentati in materia di pubblico impiego in relazione a quanto disciplinato dallo Statuto dei funzionari e degli agenti dell'Unione europea.

L'istituzione del TFP è finalizzata ad alleviare il carico di lavoro del Tribunale, lasciando a quest'ultimo la competenza a giudicare, in sede di impugnazione, delle pronunce rese dal TFP in primo grado.

A seguito delle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona (Adinolfi, 2010; Chiti, 2008), è prevista oggi la possibilità di istituire tribunali specializzati nell'ambito della Corte, la definizione della cui composizione e delle relative competenze viene al regolamento istitutivo che può essere adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo secondo la procedura legislativa ordinaria (art. 257 TFUE).

Negli ultimi anni, il costante progressivo aumento del contenzioso ed il conseguente dilatarsi dei tempi di giudizio hanno indotto la Corte - anche per mitigare il rischio che l'UE possa essere condannata per violazione del diritto ad essere giudicati in tempi ragionevoli (sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo allegata al Trattato di Lisbona, alla quale l'art. 6 del TUE ha riconosciuto lo stesso valore giuridico dei trattati) - a proporre l'incremento del numero dei giudici del Tribunale (Timmermans, 2015).

Con Regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del 16 dicembre 2015¹, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno provveduto a modificare il protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte, prevedendo l'aumento dei giudici del Tribunale, da realizzarsi progressivamente in occasione del rinnovo parziale della sua composizione, per arrivare a regime, a decorrere dal 1 settembre 2019, a due giudici per Stato membro.

Nel contesto dell'avviato processo di riforma del sistema giurisdizionale, le competenze del TFP sono trasferite al Tribunale a decorrere dal 1 settembre 2016.

¹ In GUUE L 341 del 24 dicembre 2015, pag. 14

II. La composizione della Corte

II.1.1 I giudici e gli avvocati generali

L'art. 19 del TUE stabilisce che la Corte di giustizia è composta da un giudice per ogni Stato membro ed assistita da avvocati generali, mentre per quanto riguarda il Tribunale, la medesima disposizione prevede che sia composto da "almeno" un giudice per Stato membro, consentendo che l'incremento del numero dei giudici del Tribunale avvenga senza che vi sia necessità di apportare modifiche al trattato.

La Corte di Giustizia è attualmente composta da 28 giudici, in ragione di uno per Stato membro, e da 9 avvocati generali. 38 giudici compongono attualmente² il Tribunale, ma il loro numero è destinato progressivamente ad aumentare in attuazione della recente riforma (v. *supra*, p. I).

La figura dell'avvocato generale è stata storicamente mutuata dall'ordinamento francese ed è quella di orientare la decisione della Corte fornendo ad esito del procedimento giurisdizionale conclusioni non vincolanti. In ragione della specifica funzione l'avvocato generale viene anche comunemente definito *amicus curiae*.

L'avvocato generale ha il compito di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause sottoposte alla Corte e su determinate cause sottoposte al Tribunale, per assistere quest'ultimo nell'adempimento della sua missione.

Gli avvocati generali coadiuvano i giudici, offrendo loro, prima dell'adozione di ogni decisione, elementi di valutazione il quanto più possibile oggettivi ed imparziali, fondati sull'approfondimento delle circostanze di fatto e di diritto della controversia dedotta in giudizio, al fine di orientarne la decisione. La Corte, designa per la durata di un anno, il primo avvocato generale. L'atto tipico dell'avvocato generale è costituito dalle "Conclusioni", che recano in forma di parere non vincolante una raccomandazione rivolta alla Corte in ordine al dispositivo della sentenza da emanare.

Qualora la Corte ritenga che la causa non sollevi nuove questioni di diritto, in considerazione del principio di economia processuale, può decidere che la causa venga decisa senza acquisire le conclusioni dell'avvocato generale (Art. 20 dello Statuto).

La figura dell'avvocato generale non è prevista presso il Tribunale ancorché, nei casi più complessi, le funzioni di avvocato generale possano essere attribuite ad uno dei giudici del Tribunale.

II.2.1 I requisiti e le procedure di nomina dei membri della Corte

Ai sensi del trattato (art. 19 TUE, art. 253 TFUE), i giudici e gli avvocati generali della Corte devono essere scelti tra personalità che offrano le garanzie di indipendenza e che soddisfino le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza (Bell, 2010).

Al fine di assicurarne l'indipendenza e l'imparzialità, è precluso ai giudici ed agli avvocati generali l'esercizio di qualsiasi funzione politica o amministrativa come pure, salvo deroga eccezionale concessa dal Consiglio che ne verifica la compatibilità con l'esercizio delle funzioni, l'esercizio di qualsiasi attività professionale, remunerata o meno (Carpano, 2014).

² Il dato è relativo al mese di agosto 2016

I giudici e gli avvocati generali vengono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri, previa consultazione di un comitato incaricato di fornire un parere motivato sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni³.

Prima di assumere le loro funzioni, i giudici e gli avvocati generali prestano giuramento, davanti alla Corte riunita in seduta pubblica, di esercitare le proprie funzioni in piena imparzialità e secondo coscienza e di non divulgare nulla di quanto attiene al segreto delle deliberazioni e, mediante sottoscrizione di una dichiarazione, assumono l'impegno solenne di rispettare, per la durata delle loro funzioni e dopo la cessazione da queste, gli obblighi derivanti dalla loro carica, in particolare i doveri di onestà e di discrezione per quanto riguarda l'accettare, dopo tale cessazione, determinate funzioni o vantaggi.

I giudici e gli avvocati generali non possono in ogni caso partecipare alla trattazione di alcuna causa nella quale essi siano in precedenza intervenuti come agenti, consulenti o avvocati di una delle parti, o sulla quale essi siano stati chiamati a pronunciarsi come membri di un tribunale, di una commissione d'inchiesta o a qualunque altro titolo (art. 18 Statuto).

Il mandato dei giudici e degli avvocati generali dura sei anni ed è rinnovabile.

Alla nomina dei giudici e degli avvocati generali si procede ogni tre anni, mediante una procedura di rinnovo parziale, che interessa rispettivamente quattordici giudici e quattro avvocati generali. Ciò al fine di assicurare continuità ed evitare bruschi mutamenti degli indirizzi giurisprudenziali.

II.3. Le vicende che possono interessare la composizione della Corte

A parte i rinnovi regolari, la composizione della Corte può variare in caso di dimissioni, decesso o impossibilità a proseguire le funzioni di giudice o avvocato generale. In tal caso, gli Stati membri procedono, nel rispetto delle medesime procedure di nomina, a sostituire il giudice o l'avvocato generale, che assume le funzioni per la durata residua del mandato del giudice o dell'avvocato generale sostituito.

I giudici e gli avvocati generali possono inoltre essere rimossi dalle loro funzioni qualora, a giudizio unanime dei giudici e degli avvocati generali della Corte, non siano più in possesso dei requisiti prescritti ovvero non soddisfino più agli obblighi derivanti dalla carica.

II.4. L'immunità dei giudici e degli avvocati generali

I giudici e gli avvocati generali godono per tutta la durata del loro mandato di immunità dalla giurisdizione, che per quanto attiene gli atti compiuti in veste ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni, si protrae anche dopo la cessazione del mandato e tenuti a mantenere il segreto sulle informazioni acquisite durante l'esercizio delle funzioni.

Ai giudici e agli avvocati generali si applicano inoltre le disposizioni in materia di immunità, libera circolazione, regime fiscale e previdenza sociale applicabile ai funzionari ed altri agenti dell'Unione, secondo quanto previsto dal protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea allegato ai trattati.

L'immunità può essere revocata, con decisione della Corte riunita in seduta plenaria, sentito l'organo giurisdizionale o il tribunale specializzato di appartenenza (Tribunale o TFP) qualora il giudice interessato sia componente di uno di questi ultimi.

³ Il Comitato è composto da sette personalità, scelte tra ex membri della Corte e dei Tribunali, membri dei massimi organi giurisdizionali e giuristi di notoria competenza, uno dei quali proposto dal PE, designate con decisione del Consiglio, che ne stabilisce anche le regole di funzionamento.

In caso di revoca dell'immunità, qualora venga proposta un'azione penale contro un giudice o un avvocato generale, la competenza a giudicare è attribuita, all'interno di ciascuno Stato membro, all'organo giurisdizionale competente a giudicare i magistrati appartenenti alle più alte giurisdizioni nazionali.

III. L'organizzazione e il funzionamento della Corte

III.1. Lo Statuto ed il regolamento di procedura della Corte

L'organizzazione ed il funzionamento della Corte sono disciplinati, oltre che dalle norme contenute nei trattati, dalle disposizioni contenute nello Statuto e da quelle sancite nei regolamenti di procedura.

In particolare, lo Statuto della Corte contiene i principi generali in tema di organizzazione della Corte, nonché relativi alle procedure che si svolgono davanti alla Corte, al Tribunale, al TFP o ai tribunali specializzati.

Lo Statuto definisce lo *status* e le funzioni dei giudici, degli avvocati generali e del cancelliere, stabilisce i *quorum* costitutivi e deliberativi per la valida adozione delle decisioni - stabilendo che la Corte possa deliberare validamente solo in numero dispari - e sancisce il principio della segretezza delle deliberazioni della Corte, vincolando i giudici che abbiano preso parte alla deliberazione al segreto, anche successivamente alla cessazione delle loro funzioni.

Ciascun organo giurisdizionale in cui si articola la Corte di Giustizia (Corte, Tribunale e TFP), nell'esercizio del potere di autoorganizzazione, adotta poi il proprio regolamento di procedura, che contiene disposizioni specifiche e di dettaglio, attuative ed integrative delle disposizioni dello Statuto, in relazione alle rispettive competenze e funzioni.

III.2. L'organizzazione interna della Corte

III.2.1. La nomina e le funzioni del presidente e del vice-presidente

I giudici di ogni organo giurisdizionale in cui si articola la Corte eleggono nel proprio ambito un presidente e un vicepresidente per una durata di tre anni con mandato rinnovabile (art. 9bis, art. 47).

Il vicepresidente assiste il presidente e lo sostituisce in caso di impedimento o di vacanza della presidenza.

Spetta al presidente della Corte l'adozione dei provvedimenti necessari in caso di impedimento di un giudice relatore, nonché adottare le disposizioni necessarie in caso di impedimento di un avvocato generale.

Subito dopo l'elezione del presidente e del vicepresidente della Corte, i giudici eleggono, per una durata di tre anni, presidenti delle sezioni di cinque giudici. Successivamente, i giudici eleggono, per la durata di un anno, i presidenti delle sezioni di tre giudici.

Per le cause attribuite a una sezione di cinque o di tre giudici, i poteri del presidente della Corte sono esercitati dal presidente di sezione.

III.2.2. L'articolazione e la composizione delle sezioni

La Corte opera attraverso sezioni, composte da tre o cinque giudici, che, su richiesta di uno Stato membro o di un'istituzione che sia parte in causa, possa riunirsi in grande sezione di 15 giudici, ovvero in seduta plenaria nei casi previsti dal trattato (art. 228, par. 2; art. 245, par. 2; art. 247; art. 286, par. 6 del TFUE) ed inoltre, sentito l'avvocato generale, ogniqualvolta reputi che un giudizio pendente dinanzi ad essa rivesta un'importanza eccezionale (art. 16)

Per la composizione delle sezioni di cinque e di tre giudici, dopo l'elezione dei presidenti delle rispettive sezioni, si procede alla designazione dei giudici sulla base di elenchi predisposti tenendo conto dei criteri di anzianità.

L'anzianità dei giudici e degli avvocati generali è calcolata a decorrere dalla data dell'assunzione delle funzioni e, in caso di coincidenza, dall'età. L'anzianità dei giudici e degli avvocati generali viene mantenuta in caso di rinnovo del mandato.

La grande sezione è composta, per ciascuna causa, dal presidente e dal vicepresidente della Corte, da tre fra i presidenti delle sezioni di cinque giudici, dal giudice relatore e dall'ulteriore numero di giudici necessario per arrivare a quindici, designati in base ad elenchi redatti in modo da garantire un meccanismo di rotazione fra i vari giudici di cui si compone la Corte, conformemente ai requisiti stabiliti dai paragrafi 3 e 4 dell'art. 27 del Regolamento di procedura, di cui viene data adeguata pubblicità mediante pubblicazione sulla GUUE.

Analogamente, le sezioni di tre e cinque giudici, sono composte, per ciascuna causa, dal presidente della sezione, dal giudice relatore e dal numero di giudici necessario per arrivare, rispettivamente a tre e cinque giudici.

Le deliberazioni delle sezioni composte di tre o cinque giudici sono valide solo se adottate da tre giudici, le deliberazioni della grande sezione sono valide solo se presenti undici giudici, mentre requisito di validità per le deliberazioni adottate dalla sezione plenaria è la presenza di diciassette giudici.

Qualora non sia possibile raggiungere i quorum deliberativi richiesti per le deliberazioni da adottare, rispettivamente, dalle sezioni composte da tre o cinque giudici, ovvero dalla grande sezione (art. 17, secondo e terzo comma dello Statuto), il Presidente della Corte designa uno o più giudici ulteriori seguendo l'ordine degli elenchi predisposti sulla base dell'anzianità.

III.2.3. L'assegnazione delle cause alle sezioni

Per quanto concerne le procedure davanti alla Corte, il regolamento, nel dare attuazione allo Statuto, prevede che, dopo il deposito dell'atto introduttivo del giudizio, il presidente della Corte designi, quanto prima, il giudice relatore incaricato della causa.

Analogamente, compete al primo avvocato generale decidere sull'attribuzione delle cause agli avvocati generali.

Per le cause devolute alle sezioni composte da cinque giudici, il giudice relatore viene scelto tra i giudici della sezione designata, su proposta del presidente di tale sezione.

In caso di impedimento del presidente di sezione o di un membro del collegio giudicante, il presidente di una sezione di cinque giudici verrà sostituito dal presidente di una sezione di tre giudici mentre, in caso di impedimento del presidente di una sezione di tre giudici ovvero di un membro del collegio giudicante, le funzioni verranno assunte da un altro giudice della sezione sulla base degli elenchi predisposti, tenendo conto dei criteri di anzianità.

Qualora si ritenga che più cause debbano essere riunite per connessione, la composizione del collegio giudicante è quella stabilita per la causa la cui relazione preliminare è stata esaminata per prima.

Qualora, invece, la sezione giudicante richieda che la decisione di una causa venga attribuita ad un collegio più ampio, il nuovo collegio dovrà comprendere i giudici della sezione alla quale la causa era stata inizialmente attribuita.

IV. Le competenze della Corte (in relazione a:)

IV.1. Il rispetto dei trattati

La Corte giudice opera quale giudice di legittimità ed è deputata a dirimere le controversie che possano insorgere tra gli Stati membri, tra le istituzioni dell'Unione, ovvero tra le istituzioni e gli Stati oltre a pronunciarsi sulle controversie che vedano contrapposti persone fisiche e giuridiche diverse dagli Stati e istituzioni dell'Unione (Condinanzi, Mastorianni, 2009; Türk, 2009).

Per ragioni di certezza del diritto applicabile, la possibilità di sottoporre alla Corte il sindacato di legittimità degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea, ovvero l'azione volta a censurare l'omessa adozione di atti vincolanti che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione siano tenuti ad adottare ai sensi del trattato, sono soggette ad un breve termine decadenziale (v. *infra*, p. VI.1.4.).

Tuttavia, ai sensi dell'art. 277 del TFUE: *"Nell'eventualità di una controversia che metta in causa un atto di portata generale adottato da un'istituzione, organo o organismo dell'Unione, ciascuna parte può, anche dopo lo spirare del termine previsto all'articolo 263, sesto comma, valersi dei motivi previsti dall'art. 263, secondo comma, per invocare dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea l'inapplicabilità dell'atto stesso"*.

IV.1.1. Gli atti che possono essere sottoposti al sindacato della Corte

Il sindacato della Corte può essere esercitato esclusivamente in relazione all'interpretazione delle disposizioni contenute nel trattato ovvero alla validità ed interpretazione degli atti vincolanti adottati dalle istituzioni e dagli organismi dell'Unione europea (Schermers HG, Waelbroek D, 2001).

Ciò esclude, da un lato, che la Corte possa essere investita dell'interpretazione o del sindacato di legittimità di atti (vincolanti) adottati dagli Stati membri o da altri enti e istituzioni presenti all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali e, dall'altro, di atti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea che non siano regolamenti, direttive e decisioni. In particolare, non sono assoggettati al controllo della Corte le raccomandazioni ed i pareri adottati dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, non avendo questi ultimi efficacia vincolante (art. 288 TFUE).

IV.1.2. La mancata previsione di un sindacato di legittimità preventivo

Non sono previsti dal trattato strumenti che consentano alle istituzioni o agli Stati membri di adire la Corte in via preventiva chiedendo alla Corte di sindacare, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, la legittimità di un atto vincolante alla luce delle disposizioni del trattato, prima che l'atto venga adottato.

Il controllo della Corte si esercita infatti esclusivamente rispetto ad atti già adottati (o rispetto all'omessa adozione di atti che le istituzioni avrebbero dovuto adottare) nonché, in sede pregiudiziale, all'interpretazione dei trattati ovvero all'interpretazione ed alla validità di atti *"compiuti"* dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione.

IV.1.3. Il procedimento di rinvio per interpretazione pregiudiziale

Una caratteristica peculiare che contraddistingue la Corte di Giustizia dell'Unione europea rispetto a qualsiasi altro organo di giurisdizione internazionale o sovranazionale è la previsione di una procedura di ricorso pregiudiziale, che può essere instaurata attraverso un meccanismo di rinvio operato dal giudice nazionale, davanti al quale sia pendente una controversia la cui soluzione dipenda dall'interpretazione di una o più norme di diritto dell'Unione europea

(D'Alessandro, 2012).

Il procedimento, disciplinato dall'art. 267 TFUE, instaura un meccanismo di cooperazione fra i giudici degli Stati membri e la Corte di Giustizia dell'Unione europea, riservando a quest'ultima, in via esclusiva, l'interpretazione del diritto dell'Unione europea, e ciò al fine di garantirne l'uniforme applicazione nell'ambito di tutti gli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione.

Presupposto perché si possa formulare alla Corte un quesito vertente sull'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione europea (sia essa contenuta nei trattati o in qualsiasi altro atto avente efficacia vincolante) è quindi la preesistenza di un contenzioso, pendente davanti ad un giudice nazionale, la cui risoluzione dipenda dalla corretta applicazione di una norma di diritto dell'Unione europea, la cui interpretazione sia controversa.

Si verifica in tali ipotesi un incidente processuale, analogo a quello che si verifica qualora in un procedimento giurisdizionale pendente davanti ad un giudice nazionale venga sollevata una questione di legittimità costituzionale della norma applicabile, che porta il giudice nazionale a sospendere il giudizio e a rimettere gli atti alla Corte, formulando uno o più quesiti interpretativi ai quali la Corte è chiamata a rispondere.

E' importante al riguardo osservare come la corretta formulazione dei quesiti assuma estrema rilevanza ai fini dell'esercizio delle competenze attribuite alla Corte.

Alla Corte spetta infatti l'interpretazione delle norme di diritto dell'Unione europea, mentre l'accertamento dei fatti all'origine della controversia resta di competenza esclusiva del giudice di rinvio.

Qualora ritenuto necessario, la Corte può decidere di riformulare le questioni sottoposte. Infatti, la Corte ha il compito di interpretare tutte le disposizioni del diritto dell'Unione che possano essere utili ai giudici nazionali ai fini di dirimere la controversia per cui sono stati aditi, anche qualora tali disposizioni non siano espressamente indicate nelle questioni ad esse sottoposte da detti giudici⁴.

In altri termini, sulla base del complesso degli elementi forniti dal giudice nazionale di rinvio ed in particolare della motivazione della decisione di rinvio, la Corte ha il potere di individuare quali siano le norme e i principi di diritto dell'Unione di cui sia renda necessaria l'interpretazione, in considerazione dell'oggetto della controversia principale⁵.

La Corte non si sostituisce tuttavia, né potrebbe sostituirsi, al giudice nazionale di rinvio, ma deve limitarsi a fornire a quest'ultimo una soluzione utile che gli consenta di dirimere la controversia ad esso sottoposta.

In relazione alla procedura di rinvio pregiudiziale è opportuno altresì ricordare come la nozione di giudice nazionale prevista dal trattato sia anch'essa da interpretare alla luce del diritto dell'Unione europea.

Il carattere giurisdizionale dell'organo legittimato a sollevare una questione di interpretazione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia, deve essere accertato, secondo la Corte medesima, sulla base del possesso di alcuni requisiti, fra i quali sono stati annoverati il fondamento legale, l'indipendenza, il carattere permanente, la natura obbligatoria della giurisdizione, il rispetto del principio del contraddittorio e l'applicazione di norme di diritto.

⁴ Sentenze *Eco cosmetics e Raffaisbank St. Georgen*, C-119/13 e C-120/13, EU:C:2014:2144, punto 32, nonché *Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa - Extranjeria*, C-38/14, EU:C:2015:260, punto 25.

⁵ Sentenza *Abcur*, C-544/13 e C-545/13, EU:C:2015:481, punto 34.

Per agevolare e rendere maggiormente efficiente la collaborazione tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali, la Corte ha adottato una serie di raccomandazioni relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale rivolte ai giudici nazionali, fornendo a questi ultimi criteri interpretativi della disciplina applicabile ed indicazioni utili ai fini, *inter alia*, della valutazione del momento opportuno per effettuare un rinvio pregiudiziale, nonché della forma e del contenuto della domanda⁶.

IV.2.1 conflitti di competenze tra istituzioni

Per quanto attiene ai conflitti di competenze fra istituzioni e, come vedremo, almeno in parte quelle instaurate fra gli Stati e le istituzioni, gli stessi vengono disciplinati dall'art. 263 del TFUE (Alicino, 2006).

La procedura di ricorso in annullamento contempla infatti la possibilità per tutte le istituzioni dell'Unione di sindacare la legittimità di atti adottati da qualsiasi altra istituzione che risultino lesivi delle competenze attribuite all'istituzione ricorrente (Curti Gialdino, 2008). Ciò si verifica in ogni ipotesi di conflitto positivo di competenze, laddove l'istituzione ricorrente rivendichi la competenza ad adottare un atto vincolante, emanato da un'altra istituzione in asserito difetto di competenza.

Tali controversie, che insorgono ogniqualvolta venga denunciato un vizio di incompetenza funzionale dell'istituzione che ha adottato l'atto impugnato si fondano sul presupposto che l'istituzione ricorrente rivendichi la competenza esclusiva, fondata su una disposizione del trattato, ad adottare l'atto adottato dall'istituzione convenuta in giudizio. Il problema può porsi, ad esempio, in ipotesi di adozione di un regolamento da parte della Commissione che non si limiti a introdurre disposizioni di esecuzione, introducendo in ipotesi ulteriori obblighi a carico delle parti rispetto a quelli previsti dall'atto al quale si intende dare esecuzione. Si può configurare un conflitto di competenze anche nell'ipotesi in cui un atto debba essere adottato congiuntamente da due istituzioni (ad esempio dal Parlamento e dal Consiglio nell'ambito della procedura legislativa ordinaria) e venga invece adottato solo da una di esse (ad esempio dal Consiglio).

In caso di conflitto negativo di competenze fra istituzioni, la Corte non può essere chiamata a stabilire quale sia l'istituzione competente, stante l'impossibilità di adire la Corte in via preventiva.

Per contro, qualsiasi istituzione ritenga che un'altra istituzione abbia ommesso di adottare un atto vincolante alla cui adozione sia obbligata ai sensi del Trattato, può proporre ricorso alla Corte affinché la stessa accerti l'omissione (art. 265 TFUE).

In entrambe le procedure sopra delineate (ricorso in annullamento e ricorso in carenza), la sentenza della Corte è di mero accertamento, e ad esito della sentenza deriva l'obbligo per le istituzioni interessate di dare ottemperanza al dispositivo della Corte, con la conseguenza che qualora venga annullato un atto per incompetenza relativa, un nuovo atto potrà essere adottato solo dall'istituzione competente, mentre nel caso di una pronuncia che accerti la mancata adozione di un atto che un'istituzione aveva l'obbligo di adottare ai sensi del trattato, impone all'istituzione inadempiente di adottarlo.

IV.3.1 conflitti di competenze tra istituzioni e Stati membri

Lo strumento a disposizione degli Stati per rivendicare competenze asseritamente illegittimamente esercitate dalle istituzioni dell'Unione Europea è quello previsto dall'art. 263

⁶ In GUUE C 2012 del 6 novembre 2012.

TFUE che disciplina il ricorso in annullamento. Ciascuno Stato membro, qualora ritenga che un'istituzione dell'Unione europea abbia adottato un atto vincolante senza che la relativa competenza sia attribuita all'Unione europea (incompetenza assoluta), indipendentemente dalla circostanza o meno che gli Stati membri siano destinatari dell'atto impugnato, può adire, entro la Corte di giustizia per farne dichiarare l'invalidità.

L'invalidità di un atto può essere altresì invocata dagli Stati, in quanto parti interessate, nell'ambito di un procedimento di rinvio pregiudiziale, sollevato da un giudice nazionale.

I conflitti di competenze fra Stati e istituzioni attengono tuttavia prevalentemente alla distribuzione di competenze tra Unione europea e Stati membri nelle materie di competenza concorrente.

Al riguardo, nell'intento di fornire un criterio dirimente e mitigare il contenzioso in ordine ad eventuali conflitti di competenze, con il trattato di Maastricht del 1992 è stato introdotto il principio di sussidiarietà, oggi disciplinato dall'articolo 5, paragrafo 3, del TUE che prevede che, nelle materie che non siano di sua competenza esclusiva, l'Unione intervenga soltanto qualora gli obiettivi perseguiti non possano essere conseguiti in maniera soddisfacente dagli Stati membri.

IV.4.1 conflitti di competenze fra Stati membri

La possibilità della Corte di intervenire nei conflitti di competenze tra Stati è estremamente limitata.

Oltre ai procedimenti di ricorso sopra esaminati, il TFUE, con una sorta di clausola di chiusura, consente agli Stati membri di estendere la competenza della Corte a qualsiasi ulteriore controversia che li veda coinvolti, quando la stessa sia relativa o connessa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati. Ai sensi dell'art. 273 del TFUE, la Corte di Giustizia è infatti competente a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri, in connessione con l'oggetto dei trattati, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di un compromesso.

In assenza di esplicite previsioni al riguardo, ed ancorché la giurisprudenza della Corte sia del tutto esigua, si ritiene che la clausola compromissoria che consenta di deferire eventuali controversie fra Stati alla Corte possa essere contenuta in qualsiasi atto e concordata anche in epoca successiva all'insorgere della controversia fra gli Stati coinvolti.

Al di fuori dell'ipotesi contemplata dall'art. 273 del TFUE, in caso di conflitti (negativi o positivi) di competenze tra Stati membri, qualora lo Stato membro precedente ritenga che un altro Stato membro abbia esercitato, od omesso di esercitare una competenza in violazione delle disposizioni contenute nei Trattati, è data agli Stati membri la possibilità di ricorrere, direttamente o per il tramite della Commissione, alla procedura di infrazione disciplinata dagli articoli 258 e 259 TFUE.

Anche in questo caso, non è previsto tuttavia, alcun meccanismo di consultazione preventiva della Corte, che consenta agli Stati membri di conoscere, prima che insorgano eventuali conflitti di competenze, quale sia lo Stato membro titolare della competenza potenzialmente controversa.

IV.5. La stipulazione degli accordi internazionali

Una competenza peculiare attribuita alla Corte di Giustizia riguarda la possibilità, se richiesta, di formulare un parere sulla compatibilità di un accordo internazionale di cui sia prevista la stipulazione con le disposizioni del trattato (art. 218 TFUE).

La Corte può essere adita dal Parlamento europeo, dal Consiglio, dalla Commissione o da uno Stato membro.

Si tratta di un caso singolare di parere, facoltativo quanto all'acquisizione ma vincolante per quanto concerne l'efficacia. In altri termini, la procedura di verifica di legittimità delle disposizioni contenute in un accordo con le disposizioni del Trattato è facoltativa e meramente eventuale ma, se richiesta, impone alle istituzioni e agli Stati membri di conformarsi. In caso di parere negativo, non si può cioè procedere alla conclusione dell'accordo a meno che il testo dello stesso venga modificato al fine di renderlo compatibile con le disposizioni del trattato, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla Corte. Diversamente, si dovrebbe provvedere a modificare il trattato, come è accaduto ad esempio al fine di rendere possibile l'adesione della UE alla CEDU (v. art. 6 TUE)⁷.

⁷ Per contro, adita dalla Commissione, la Corte ha ritenuto (parere 2/13 del 18 dicembre 2014) non compatibile con il trattato l'accordo di adesione alla CEDU. In particolare la Corte ha ritenuto che l'accordo stipulando non rispetterebbe il Protocollo n. 8 che fissa le condizioni che l'accordo di adesione alla CEDU deve rispettare per essere ritenuto compatibile con il trattato. Tali condizioni sono intese in particolare a garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione e che l'adesione dell'Unione non incida né sulle sue competenze né sulle attribuzioni delle sue istituzioni. Al riguardo, nel parere citato, la Corte ha ritenuto che il progetto di accordo di adesione alla CEDU avrebbe determinato l'assoggettamento dell'Unione europea e delle sue istituzioni ad un controllo esterno, pregiudicando così le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione, incidendo altresì sulle competenze e sulle attribuzioni delle istituzioni (Jacqué, 2015).

V. La legittimazione ad agire

V.1. Le parti processuali ed il loro *locus standi*

La legittimazione ad agire davanti alla Corte è attribuita a due categorie di ricorrenti, che vengono comunemente suddivisi in ricorrenti "privilegiati" e ricorrenti "non privilegiati".

Sono ricorrenti privilegiati gli Stati membri⁸, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, mentre nel novero dei ricorrenti non privilegiati rientrano tutte le persone fisiche e giuridiche, di diritto pubblico o di diritto privato.

La differenza fra le due categorie di ricorrenti risiede nella circostanza che, mentre per i ricorrenti privilegiati l'interesse ad agire si presume *juris et de jure*, i ricorrenti non privilegiati, per poter agire in giudizio devono dimostrare di avere un interesse attuale e concreto, cioè a dire essere direttamente pregiudicati da una disposizione contenuta nell'atto impugnato (ovvero dalla mancata adozione di un atto obbligatorio), che produca effetti immediatamente lesivi dei diritti o delle prerogative del ricorrente (Amalfitano, 2003).

Un'ulteriore sottocategoria di ricorrenti, c.d. "semi privilegiati" è stata recentemente individuata dal Trattato di Lisbona, recependo un orientamento giurisprudenziale volto a garantire a tutte le istituzioni la legittimazione ad agire nei confronti di atti che incidano sulle rispettive competenze, prevedendo al 3 comma dell'art. 263 TFUE che la Corte è altresì competente a pronunciarsi sui ricorsi proposti dalla Corte dei Conti, dalla Banca centrale europea e dal Comitato delle regioni "*per salvaguardare le proprie prerogative*".

Lo Statuto prevede che, nei procedimenti davanti alla Corte, gli Stati membri e le istituzioni vengano rappresentati da agenti, che possono farsi assistere da consulenti o avvocati, mentre le altre parti debbono necessariamente farsi rappresentare da un avvocato abilitato all'esercizio della professione all'interno di uno Stato membro. Un'eccezione a quest'ultima regola è data dall'estensione dei diritti riconosciuti agli avvocati ai professori universitari, cittadini degli Stati membri, la cui legislazione riconosca loro il diritto di patrocinare.

Oltre al ricorrente ed al convenuto, gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione possono intervenire nelle controversie proposte alla Corte di giustizia.

L'intervento in giudizio può essere tuttavia solo *ad adjuvandum* o *ad opponendum*, a sostegno di una delle parti costituite, non potendo l'interveniente ampliare o modificare l'oggetto del giudizio.

La possibilità di intervenire in giudizio viene inoltre riconosciuta agli organi ed agli organismi dell'Unione (ad esempio alle Agenzie), nonché ad ogni altra persona fisica o giuridica, a condizione che l'interveniente dimostri di avere un interesse proprio alla soluzione della controversia sottoposta alla Corte. Lo Statuto precisa tuttavia che le persone fisiche e quelle giuridiche non possano intervenire nelle cause fra Stati membri, fra istituzioni dell'Unione, o fra Stati membri da una parte e istituzioni dell'Unione dall'altra, limitando in tal modo la possibilità di intervento delle persone fisiche e delle persone giuridiche alle controversie che vedano parte una persona fisica o una persona giuridica.

⁸ La nozione di Stato va intesa in senso classico, essendo escluso che possano rientrare nel novero dei ricorrenti privilegiati, gli enti attraverso i quali lo Stato si articola al proprio interno (es. Regioni, Länder, Comunità autonome), dovendo questi ultimi essere considerati ricorrenti non privilegiati (Adinolfi, 2002; Cartabia, 2001; Salvatore, 1999).

Da rilevare infine che la Corte può decidere in contumacia qualora la parte convenuta in giudizio non si costituisca.

Sono poi devolute alla giurisdizione esclusiva della Corte (*rectius* del TFP) le controversie tra l'Unione e i propri agenti (Condinanzi, Mastroianni, 2009, p. 409), nei limiti ed alle condizioni stabilite dallo statuto dei funzionari dell'Unione e dal regime applicabile agli altri agenti dell'Unione (art. 270 TFUE).

V.2.La legittimazione attiva degli individui

I ricorsi proposti dagli individui sono di competenza del Tribunale, con la previsione di un doppio grado di giudizio, essendo data agli individui, parti nel procedimento di primo grado, la possibilità di impugnare la sentenza resa dal Tribunale proponendo appello davanti alla Corte di giustizia, anche se solo per motivi di diritto (Jacobs FG, 2002).

Esulano peraltro dal novero delle procedure considerate, i ricorsi che il trattato riserva alla competenza esclusiva della Corte, *rectius* del TFP, in relazione alle controversie che insorgano tra l'Unione, i suoi organi ed organismi ed i rispettivi agenti, nei limiti e alle condizioni determinati dallo statuto dei funzionari dell'Unione e dal regime applicabile agli altri agenti dell'Unione. In tal caso la Corte, attraverso il TFP, esercita competenze analoghe a quelle attribuite agli organi giurisdizionali *ad hoc*, istituiti nell'ambito di organizzazioni internazionali, deputati a dirimere le controversie tra l'organizzazione ed i propri funzionari.

V.2.1. La legittimazione attiva in relazione ad atti di portata generale

I procedimenti in cui agli individui è riconosciuto un potere di impugnazione diretta sono quelli disciplinati dall'art. 263 TFUE (ricorso in annullamento) e 265 TFUE (ricorso in carenza).

L'art. 263 TFUE subordina la ricevibilità del ricorso in annullamento proposto da persone fisiche o giuridiche alla circostanza che l'atto impugnato sia stato adottato nei confronti del ricorrente o lo riguardi direttamente ed individualmente ovvero che si tratti di atto regolamentare che lo riguardi direttamente e che non comporti misura d'esecuzione (Annull, 2001).

La formulazione dell'art. 263 TFUE esclude pertanto, con formulazione inequivoca, che gli individui possano proporre ricorso diretto contro una direttiva.

Analogamente, l'art. 265 TFUE, nel disciplinare il ricorso in carenza, riconosce alle persone fisiche e giuridiche la possibilità di adire la Corte per contestare ad una istituzione, organo o organismo dell'Unione l'omessa adozione di un atto vincolante nei suoi confronti.

La possibilità per gli individui di impugnare atti generali mediante ricorso diretto è pertanto estremamente limitata ed è stata interpretata restrittivamente dalla Corte (Tribunale, ordinanza 19 settembre 2006, causa T-122/05, ECLI:EU:T:2006:262).

Il comma 1 dell'art. 263 TFUE, richiamato poi nel comma 4, prima parte, riguarda gli "atti legislativi", mentre il comma 4, nella sua seconda parte, fa riferimento ad "atti regolamentari".

Tale scelta terminologica, infatti, non sarebbe casuale, ma espressione del fatto che, ai sensi dell'art. 263 TFUE, alle differenti categorie di ricorrenti corrisponde una legittimazione a proporre il ricorso diretto di portata diversa: i ricorrenti privilegiati, ai sensi dell'art. 263, comma 2, TFUE e i ricorrenti semi-privilegiati ai sensi dell'articolo 263, comma 3, TFUE sono legittimati a proporre ricorso contro tutti i tipi di atti dell'Unione previsti dal comma 1, ivi compresi gli atti legislativi, mentre la legittimazione attiva diretta delle persone fisiche e giuridiche di cui all'art. 263, comma 4, TFUE è limitata a determinati tipi di atti dell'Unione (Sgueo, 2007).

In particolare, le persone fisiche e giuridiche, definiti ricorrenti non privilegiati, possono proporre un ricorso in primo grado dinanzi al Tribunale e in secondo grado, per motivi di diritto, dinanzi alla Corte, solo nell'ipotesi in cui gli atti di cui si chiede di dichiarare l'illegittimità li riguardino "direttamente ed individualmente" (art. 263, c. 4, TFUE).

Infine, l'art. 263, comma 4, TFUE prevede una ulteriore ipotesi di legittimazione alla proponibilità del ricorso semplificato ma limitatamente agli atti regolamentari e non avverso tutta la categoria degli atti legislativi (sentenza 3 ottobre 2013, C-583/11P, ECLI:EU:C:2013:625).

In virtù del sistema disegnato dal Trattato di Lisbona, per l'annullamento degli atti legislativi è prevista una maggiore onerosità. Ciò si spiegherebbe col fatto che essi sono espressione di una maggiore legittimazione democratica (derivante dalla partecipazione del Parlamento europeo nell'*iter* di approvazione) rispetto agli atti delegati ed esecutivi e dal fatto che essi non sono impugnabili nella maggioranza dei sistemi processuali degli Stati membri.

La limitazione della possibilità per gli individui di adire direttamente la Corte è stata ritenuta necessaria al fine, da un lato, di evitare la previsione di un'*actio popularis* e, dall'altro, di evitare un carico di lavoro eccessivo per la Corte (Amalfitano, 2003).

Qualora il ricorso venga proposto contro un regolamento o una decisione rivolta agli Stati, che non vedano il ricorrente fra i destinatari espressamente individuati, per poter proporre ricorso diretto il ricorrente deve dimostrare di essere il destinatario sostanziale dell'atto, cioè deve dimostrare che l'atto impugnato produce effetti giuridici diretti nei suoi confronti, senza lasciare alcun potere discrezionale in capo agli Stati, diretti destinatari (Sgueo, 2007).

Non è ammesso ricorso diretto degli individui o delle persone giuridiche alla Corte al di fuori delle ipotesi previste nelle fattispecie sopra contemplate.

V.2.2. *La tutela dei diritti individuali*

Per contro, è opportuno evidenziare, come laddove il Trattato riconosca una legittimazione attiva agli individui, questi ultimi possano proporre ricorso alla Corte, senza preventivamente adire gli organi di giurisdizione nazionale, presupposto per la proposizione di ricorsi davanti ad altri organi di giustizia internazionale, quali ad esempio la Corte europea dei diritti dell'uomo, se si escludono le eccezioni previste in materia di rispetto dei diritti processuali e di provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Gli individui hanno comunque la possibilità di adire il giudice comunitario in via indiretta, attraverso i giudici nazionali che, in base al principio di leale cooperazione, sono tenuti a sopperire alle lacune che l'ordinamento nazionale eventualmente presenta in tema di tutela dei diritti individuali, protetti dal diritto dell'Unione europea.

Spetta poi al giudice nazionale, in caso di dubbi sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'UE applicabile, rimettere la questione alla Corte nell'ambito del procedimento di rinvio pregiudiziale.

Al riguardo il trattato prevede altresì la possibilità, anche per gli individui, di ottenere la disapplicazione di un atto di portata generale in via incidentale, nell'ambito di una controversia instaurata davanti a un giudice nazionale (art. 277 TFUE). Avvalendosi di tale procedura, i privati possono censurare l'illegittimità di un atto comunitario avente portata generale, che altrimenti non sarebbero legittimati ad impugnare, in difetto dei requisiti per proporre ricorso in annullamento (sentenza 2 luglio 2009, C-343/07, Bavaria, ECLI:EU:C:2009:415).

VI. Le disposizioni procedurali

VI.1. Elementi caratterizzanti

Salvo casi particolari, il procedimento davanti alla Corte si divide in una fase scritta e in una fase orale e si conclude con la pronuncia di una sentenza (Lenaerts, Maselis, Gutman, 2015; Biavati, 2015).

La fase scritta ha lo scopo di esporre alla Corte le censure, i motivi e gli argomenti delle parti del procedimento nonché, nell'ambito del procedimento pregiudiziale, le osservazioni che le parti intendono formulare in merito alle questioni proposte dai giudici degli Stati membri dell'Unione.

La fase orale, che ha natura eventuale ed è comunque successiva alla fase scritta, è finalizzata invece a consentire ai giudici della Corte di approfondire la conoscenza degli atti e dei fatti di causa, mediante l'audizione delle parti e dell'avvocato generale.

Tuttavia, qualora la Corte accerti l'irricevibilità del ricorso o dichiari la propria incompetenza, può in qualsiasi momento porre fine al procedimento con ordinanza motivata.

Tutti gli atti processuali ed i documenti a corredo che pervengano alla Corte sono iscritti cronologicamente in un registro, tenuto sotto la responsabilità del cancelliere.

Dell'avvio di ogni procedimento giurisdizionale viene data comunicazione al pubblico mediante pubblicazione sulla GUUE di un avviso indicante la data di iscrizione dell'atto introduttivo della causa, il nome delle parti, le conclusioni dell'atto introduttivo nonché i motivi e i principali argomenti dedotti oppure, secondo i casi, la data di deposito della domanda di pronuncia pregiudiziale, nonché l'indicazione del giudice di rinvio, delle parti del procedimento principale e delle questioni proposte alla Corte.

Il procedimento davanti alla Corte è gratuito, non essendo la presentazione dei ricorsi assoggettata alla corresponsione di alcun diritto o tributo.

Se una parte o, in materia pregiudiziale, una parte nel procedimento principale si trova nell'impossibilità di sostenere in tutto o in parte le spese di causa, può chiedere in qualsiasi momento l'ammissione al gratuito patrocinio.

Qualora vengano addotte ragioni di riservatezza, una parte (ma non gli Stati né le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione europea) può chiedere alla Corte che la sua identità o determinati dati che la riguardano non siano divulgati, invocando l'anonimato.

Un ulteriore elemento che caratterizza i procedimenti instaurati davanti alla Corte attiene alle modalità di deposito e notifica atti mediante un'applicazione informatica, denominata e-curia.

L'applicazione si basa su un meccanismo di autenticazione elettronica che prevede l'attribuzione di un nome utente e di una password, al fine di garantire l'autenticità, l'integrità e la riservatezza dei documenti inviati.

Gli atti processuali si considerano depositati mediante recapito dell'atto sottoscritto e dei relativi allegati alla cancelleria.

Nell'interesse di un'efficiente amministrazione della giustizia, ad integrazione dello Statuto e del Regolamento di procedura ed al fine di agevolare la comprensione, la Corte ha adottato istruzioni pratiche rivolte alle parti in relazione alle cause proposte dinanzi alla Corte, nonché raccomandazioni rivolte ai giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale. Entrambi gli atti rappresentano un prezioso strumento di interpretazione autentica e forniscono indicazioni di estrema utilità rispettivamente alle parti

e ai giudici nazionali consentendo loro di meglio comprendere le modalità di svolgimento dei procedimenti davanti alla Corte.

VI.1.1. La fase scritta

Lo Statuto prevede che la procedura davanti alla Corte sia suddivisa in una fase scritta e una fase orale. La fase scritta comprende le comunicazioni, il deposito degli atti (ricorso, controricorso, replica e controreplica) e dei documenti, il cui scambio tra le parti avviene a cura della Cancelleria della Corte.

La fase scritta è finalizzata a consentire alla Corte di conoscere l'oggetto della causa sottoposta al suo giudizio e le sue implicazioni.

Tuttavia, mentre nei ricorsi diretti, la fase scritta è caratterizzata dallo scambio degli atti tra le parti a cura del cancelliere, nei procedimenti di rinvio pregiudiziale disciplinati dall'art. 267 TFUE non è previsto il contraddittorio. Si tratta infatti di procedimenti non contenziosi nell'ambito dei quali i soggetti interessati vengono invitati a formulare osservazioni sulle questioni proposte dal giudice nazionale, senza però che abbiano possibilità di conoscere la posizione degli altri interessati in merito alle medesime questioni.

Gli atti in cui si articola la fase scritta, nei procedimenti instaurati con ricorso diretto, sono il ricorso, il controricorso, la replica e la controreplica.

Il ricorso deve contenere l'esposizione dei motivi dedotti, con indicazione precisa dell'oggetto della controversia, delle argomentazioni a supporto e dalle conclusioni, suffragati, eventualmente dalle prove o dalle offerte di prova.

Il ricorso e il controricorso, salvo circostanze particolari, non dovrebbero superare le 30 pagine.

VI.1.2. La fase orale

La fase orale contempla l'audizione delle parti, rappresentate dagli agenti e/o dai consulenti e dagli avvocati, nonché degli eventuali periti e testimoni e, infine, dell'avvocato generale, in udienza pubblica.

In qualsiasi fase del procedimento è inoltre data facoltà alla Corte di affidare perizie a persone, enti, uffici o organi che ritenga di individuare (art. 25), come pure, alle testimonie (art. 26).

Tutte le udienze della Corte sono pubbliche, salvo decisione contraria presa dalla Corte stessa (art. 29), d'ufficio o su richiesta delle parti, quando giustificato da gravi motivi (art. 31). Il ruolo delle udienze è fissato dal Presidente della Corte e di ogni udienza viene redatto verbale.

VI.1.3. Il regime linguistico

I procedimenti giurisdizionali, instaurati con ricorsi diretti, si svolgono in una delle 24 lingue ufficiali della UE⁹, a scelta del ricorrente. Tuttavia, qualora parte convenuta sia uno Stato membro, la lingua processuale è quella ufficiale di tale Stato (con possibilità per il ricorrente di scegliere quella che preferisce in caso di pluralità di lingue ufficiali).

Le parti possono proporre istanza congiunta per essere autorizzate all'uso totale o parziale di un'altra lingua ufficiale nel corso del procedimento.

Su richiesta di una parte - ma tale principio non si applica alle istituzioni - l'uso parziale o totale di un'altra lingua può essere autorizzato, sentiti l'avvocato generale e la controparte.

⁹ Bulgaro, ceco, croato, danese, estone, finlandese, francese, greco, inglese, irlandese, italiano, lettone, lituano, maltese, olandese, polacco, portoghese, romeno, slovacco, sloveno, spagnolo, svedese, tedesco, ungherese.

Competente ad adottare decisioni sulle richieste relative al regime linguistico applicabile al procedimento è il Presidente della Corte.

Nei procedimenti per interpretazione pregiudiziale, la lingua è quella usata dal giudice nazionale di rinvio.

Il regime linguistico si applica a tutti gli atti prodotti in giudizio e ai documenti allegati, nonché alle memorie ed alle difese orali delle parti ed altresì nei verbali e nelle decisioni della Corte.

Gli atti e documenti redatti in una lingua diversa da quella applicabile al procedimento devono essere corredati da una traduzione nella lingua processuale. Qualora si tratti di atti o documenti voluminosi è consentita la presentazione di una traduzione per estratto, ancorché la Corte possa in qualsiasi fase della procedura, di propria iniziativa o su istanza di parte, disporre che venga presentata una traduzione più completa od integrale.

Il regime linguistico applicabile in sede di impugnazioni ordinarie o straordinarie è quello del procedimento sfociato nella decisione oggetto di impugnazione.

Il regolamento di procedura, in deroga a tali principi, prevede che gli Stati membri possano utilizzare la propria lingua ufficiale quando partecipino ad un procedimento pregiudiziale, quando intervengano in una causa pendente dinanzi alla Corte o qualora propongano ricorso per infrazione contro un altro Stato membro ai sensi dell'art. 259 (ricorso per infrazione).

Le disposizioni sul regime linguistico si applicano non solo alle parti ma altresì a tutti coloro che prendano parte al procedimento, inclusi i periti e i testimoni. Tuttavia, qualora un testimone o un perito dichiarino di non potersi esprimere correttamente in una delle lingue ufficiali dell'UE, la Corte li autorizza ad esprimersi in un'altra lingua, con onere a carico del cancelliere di provvedere alla traduzione.

VI.1.4. I termini procedurali

Ai regolamenti di procedura viene demandata la precisazione dei termini di decadenza per la presentazione degli atti, stabilendo lo Statuto tuttavia che le azioni per responsabilità extracontrattuale proposte nei confronti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione si prescrivano in cinque anni.

Al fine di garantire la certezza del diritto applicabile, la proposizione dei ricorsi alla Corte di Giustizia è soggetta a rigorosi termini decadenziali.

La proposizione del ricorso in annullamento è soggetta ad un termine di decadenza di due mesi che, con riferimento agli atti vincolanti adottati dalle istituzioni, ovvero dagli organi od organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi, decorrono, secondo i casi, dalla data di pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ha avuto conoscenza.

La proposizione del ricorso in carenza richiede invece la previa diffida e messa in mora dell'istituzione inadempiente, con l'assegnazione di un termine congruo (non inferiore a due mesi) per adempiere e la possibilità di proporre ricorso per omissione qualora l'istituzione diffidata sia rimasta inerte nonostante la decorrenza del termine assegnato per adempiere.

Tutti i termini procedurali hanno natura perentoria e non derogabile, ma sono aumentati di un termine forfettario di 10 giorni in ragione della distanza.

I termini previsti per le procedure di ricorso diretto non si applicano alle procedure di rinvio per interpretazione pregiudiziale, essendo soggette le stesse alla valutazione discrezionale del giudice nazionale davanti al quale pende la controversia principale.

VI.2. La sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato

La proposizione di ricorsi alla Corte non sospende l'efficacia del provvedimento impugnato. Tuttavia la Corte, quando reputi che le circostanze lo richiedano, può disporre la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato (art. 278 TFUE).

Il Trattato riconosce inoltre alla Corte il potere di accordare forme di tutela cautelare atipica, attribuendole una competenza generale ad ordinare gli eventuali provvedimenti provvisori necessari (art. 279 TFUE).

I presupposti per la concessione di provvedimenti cautelari sono gli stessi previsti per la concessione di provvedimenti interinali da parte degli organi di giurisdizione nazionale: il *fumus boni juris* e il *periculum in mora*. La finalità è quella cioè di evitare che il tempo necessario per decidere la controversia nel merito possa pregiudicare l'efficacia della decisione definitiva e pregiudicare irreversibilmente la situazione, causando un danno grave ed irreparabile alla parte che invoca la misura cautelare. L'ulteriore presupposto per la concessione del provvedimento cautelare è che il ricorso appaia *prima facie* fondato.

Il rigetto di una domanda intesa ad ottenere provvedimenti cautelari non preclude la possibilità di presentare una nuova domanda basata su nuove circostanze di fatto.

La domanda di sospensione va presentata con atto autonomo, distinto e separato dal ricorso, e va notificata a controparte, cui il presidente della Corte assegna un breve termine per presentare osservazioni. Il procedimento cautelare ha quindi carattere ancillare ed incidentale rispetto al procedimento principale che deve essere stato precedentemente o contestualmente instaurato, non essendo ricevibile una richiesta di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato o di concessione di misure cautelari qualora non sia pendente un ricorso proposto in via principale.

Il presidente può tuttavia decidere sull'istanza di sospensione *inaudita altera parte* e senza necessità di disporre un'istruttoria. Il procedimento cautelare si configura pertanto come procedimento sommario.

La decisione sulla domanda di sospensione viene adottata con ordinanza presidenziale motivata e non impugnabile, a meno che il presidente non ritenga di deferire la questione al collegio, che deve in tal caso esaminare la domanda tempestivamente, sentito l'avvocato generale.

Il provvedimento di concessione o di diniego di misure cautelari può essere successivamente modificato o revocato dalla Corte, anche d'ufficio, in seguito a mutamento delle circostanze.

VI.3. La sospensione della procedura

La sospensione del procedimento è prevista dall'art. 55 del reg. proc. nei casi in cui la Corte e il Tribunale siano investiti di cause che abbiano lo stesso oggetto, sollevino lo stesso problema d'interpretazione o censurino la validità dello stesso atto.

Ancorché sia più frequente la sospensione della procedura instaurata davanti al Tribunale, sino alla pronuncia della sentenza della Corte, in presenza dei medesimi presupposti, la Corte può decidere di sospendere il procedimento pendente davanti ad essa, affinché il procedimento prosegua davanti al Tribunale.

Oltre che nelle ipotesi sopra previste, la Corte può sospendere il procedimento in tutti gli altri casi in cui ne ravvisi la necessità, dopo aver sentito il giudice relatore, l'avvocato generale e, tranne che nei procedimenti pregiudiziali, le parti.

La decisione di sospendere il procedimento è adottata dal presidente che, qualora ciò sia giustificato da circostanze particolari, può anche decidere, d'ufficio o su domanda di parte di differire la decisione di una causa a data ulteriore (art. 56 reg. proc.).

VI.4.1 procedimenti accelerati e d'urgenza

Nel caso in cui ricorrano circostanze particolari, il presidente può disporre che una causa venga decisa in via prioritaria. Al riguardo, il regolamento di procedura disciplina le modalità di trattazione delle cause con procedimento accelerato ovvero, con riferimento ai rinvii pregiudiziali relativi allo spazio di libertà sicurezza e giustizia, la trattazione con procedimento di urgenza.

Lo Statuto demanda al Regolamento di procedura la possibilità di prevedere un procedimento accelerato e, per i rinvii pregiudiziali un procedimento d'urgenza, stabilendo che, nei casi di estrema urgenza si possa addirittura omettere la fase scritta (art. 23 *bis*).

Va segnalato infine che, in omaggio ad un principio di economia processuale, sempre con riferimento ai procedimenti di rinvio pregiudiziale, il Regolamento di procedura (art. 99) dispone che qualora una questione pregiudiziale sia identica ad una questione sulla quale la Corte si sia già pronunciata e quando la risposta ai quesiti formulati può essere desunta dalla giurisprudenza ovvero non dia adito ad alcun ragionevole dubbio, la Corte può avvalersi di un procedimento semplificato (D'Alessandro, 2012, p. 198), statuendo in qualsiasi momento con ordinanza motivata, su proposta del giudice relatore e sentito l'avvocato generale (art. 99 reg. proc.).

VI.4.1. Il procedimento accelerato

Quando la natura della controversia imponga una rapida trattazione, su istanza di parte o, in casi eccezionali, con provvedimento d'ufficio, il presidente della Corte, sentiti la controparte, il giudice relatore e l'avvocato generale, può disporre che la causa venga trattata con procedimento accelerato (art. 133 reg. proc.).

Il procedimento accelerato consente alla Corte di pronunciarsi rapidamente nelle cause che presentano ragioni di urgenza, contraendo i tempi della fase scritta - che, salvo contraria decisione del presidente, si limita allo scambio degli atti introduttivi del giudizio (ricorso e controricorso), evitando così il secondo giro di memorie (replica e controreplica) - e fissando l'udienza con assoluta priorità sulle altre cause.

Nel procedimento accelerato, sempre con la finalità di contrarre i tempi del procedimento, è attribuita inoltre facoltà alle parti, in deroga ai principi generali, di integrare le loro argomentazioni e produrre prove o offerte di prova durante la fase orale del procedimento, senza peraltro poter ampliare l'oggetto del giudizio come definito negli atti introduttivi, adducendo motivi nuovi.

Un procedimento analogo è previsto anche qualora la Corte sia adita attraverso un rinvio pregiudiziale. Anche in tal caso, la decisione relativa al procedimento accelerato viene adottata dal presidente, su istanza motivata del giudice di rinvio o, eccezionalmente, d'ufficio, fissando immediatamente la data dell'udienza e assegnando un termine breve agli interessati per il deposito di eventuali memorie od osservazioni scritte.

VI.4.2. Il procedimento pregiudiziale d'urgenza (PPU).

Nell'ambito dei procedimenti di rinvio pregiudiziale che sollevino davanti alla Corte una o più questioni relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia civile e penale, nonché visti, asilo, immigrazione e le altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone) è prevista la possibilità, su richiesta motivata

del giudice di rinvio o, eccezionalmente, d'ufficio, di avvalersi di un procedimento d'urgenza (Tizzano, Gencarelli, 2010).

In caso di PPU, la sezione designata per la decisione può decidere di omettere la fase scritta che, qualora abbia luogo, viene generalmente limitata ai punti di diritto individuati dalla Corte nella decisione che dispone la procedura d'urgenza.

Nel PPU i soggetti interessati a presentare memorie o osservazioni scritte intervengono generalmente durante la fase orale del procedimento, in occasione dell'udienza, che è obbligatoria.

Le cause assoggettate a PPU vengono normalmente decise da una sezione composta da cinque giudici, con facoltà di quest'ultima di riunirsi in collegio di tre giudici o, per converso, di chiedere la trattazione da parte di un collegio più ampio.

VII. L'efficacia e l'esecutività delle sentenze

Le sentenze della Corte hanno efficacia immediata e diretta all'interno degli Stati membri, non richiedono alcun atto di riconoscimento e obbligano gli Stati ad adottare tutti i provvedimenti necessari ad assicurarne l'ottemperanza e le persone fisiche o giuridiche che ne siano destinatarie a conformarsi a quanto deciso nel dispositivo¹⁰.

Le sentenze della Corte devono essere motivate, con la menzione dei giudici che hanno preso parte alla deliberazione e con obbligo di lettura del dispositivo in udienza pubblica (Beck, 2013).

Le sentenze pronunciate dalla CGUE sono definitive e non sono suscettibili di impugnazione ordinaria, con l'eccezione dell'impugnazione della parte dichiarata contumace, ancorché debba essere proposta nel breve termine decadenziale di un mese dalla notificazione della sentenza. Le sentenze della Corte sono tuttavia soggette ai mezzi di impugnazione straordinaria dell'opposizione di terzo e della revocazione, rispettivamente nei casi in cui le sentenze siano state pronunciate senza che la parte interessata e rispetto alla quale la sentenza produca effetti pregiudizievoli sia stata chiamata in causa, ovvero qualora in epoca successiva alla sentenza vengano scoperti fatti che abbiano un'influenza decisiva, ignoti alla Corte e alla parte che domanda la revocazione prima della pronuncia della sentenza.

Occorre preliminarmente rilevare come, ad eccezione dei pochi casi in cui il TFUE consente alla Corte di emanare sentenze di condanna, le sentenze della Corte hanno natura dichiarativa di mero accertamento.

La Corte, nell'esercizio delle proprie funzioni, non può cioè sostituirsi agli Stati membri o alle istituzioni, competendo esclusivamente a questi ultimi, in considerazione delle rispettive competenze, l'adozione dei provvedimenti necessari a sanare la violazione dei principi sanciti dal trattato.

In caso di sentenze pronunciate ad esito di un procedimento instaurato con un ricorso per infrazione (258 e 259 TFUE), gli Stati membri hanno l'obbligo di porre in essere senza ritardo tutte le misure necessarie ad assicurare il rispetto del dispositivo contenuto nella sentenza della Corte.

Qualora la sentenza venga invece pronunciata ai sensi degli art. 263 TFUE (ricorso in annullamento) o 265 TFUE (ricorso in carenza), sorgerà in capo all'istituzione competente l'obbligo di valutare l'eventuale adozione di ulteriori atti in conseguenza dell'annullamento dell'atto impugnato ovvero, in caso di accertata omissione, di adottare l'atto dovuto.

Nelle sentenze pronunciate ad esito di un procedimento per interpretazione pregiudiziale, spetta invece al giudice nazionale di rinvio, sulla base degli orientamenti interpretativi ricevuti dalla Corte, dirimere la controversia dedotta in giudizio in applicazione nel rispetto dei principi interpretativi ricevuti dalla Corte.

Detti obblighi derivano dal principio di leale cooperazione degli Stati che impone loro il rispetto puntuale del diritto dell'UE.

La mancata osservanza - assoluta, parziale o tardiva - da parte dei destinatari della sentenza li espone alla procedura di infrazione che può essere attivata, previo esperimento della fase precontenziosa, dalla Commissione (art. 258 TFUE) o degli Stati membri (art. 259 TFUE).

¹⁰ Ai sensi dell'art. 91 del Regolamento di procedura della Corte, la sentenza produce effetti vincolanti dal giorno in cui viene pronunciata, a differenza dell'ordinanza la cui efficacia decorre dalla notifica al destinatario.

In caso di violazione dell'obbligo di ottemperare al dispositivo di una sentenza della Corte, come pure di qualsiasi altro obbligo derivante dall'appartenenza dello Stato membro all'Unione Europea, la Corte può, con sentenza dichiarativa, accertare l'inadempimento dello Stato. La mancata ottemperanza alla sentenza che accerta la violazione di un obbligo derivante dall'appartenenza alla UE, costituisce presupposto per una nuova procedura di infrazione avente ad oggetto la mancata adozione degli atti e delle misure necessarie per rispettare il dispositivo della sentenza. Tale seconda procedura di infrazione può concludersi con un'ulteriore sentenza di accertamento della violazione, nell'ambito della quale, per contro, la Corte può irrogare una sanzione pecuniaria, condannando al pagamento lo Stato inadempiente (Amalfitano, 2012).

A differenza di quanto avviene in alcuni ordinamenti federali o quasi-federali, le sentenze della Corte non costituiscono precedente e non vi è l'obbligo per le autorità nazionali di applicare i principi sanciti nella sentenza ovvero estendere l'efficacia del dispositivo nei confronti di terzi.

Per contro, anche per alleviare il carico di lavoro della Corte, è prevista la facoltà per i giudici di ultima istanza degli ordinamenti nazionali di sottrarsi all'obbligo di sospendere il procedimento pendente e rinviare gli atti alla Corte ogniqualvolta appaia rilevante l'interpretazione di norme di diritto UE che si presenti rilevante al fine della soluzione della controversia, laddove possa rinvenirsi un orientamento giurisprudenziale univoco e consolidato, tanto da fugare ogni residuo margine di dubbio interpretativo che possa giustificare un ulteriore rinvio pregiudiziale.

Viene così introdotto, attraverso la giurisprudenza CILFIT¹¹ un principio di *stare decisis* temperato, costruito, almeno in parte, sulla teoria dell'atto chiaro. I quasi sessanta anni di *acquis communautaire*, dall'entrata in vigore dei Trattati di Roma, rendono infatti ormai in molti casi incontrovertibile ed al riparo da residuo dubbio interpretativo, l'orientamento della Corte per quanto concerne l'interpretazione di principi su cui si fonda dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, reiteratamente assoggettati a rinvio pregiudiziale quali quello di divieto di discriminazioni basate sulla nazionalità, del divieto di introduzione di dazi, misure equivalenti o restrizioni quantitative o, ancora, del mutuo riconoscimento basato sull'ordinamento di origine.

Solo le sentenze di condanna rese dalla Corte rappresentano titolo esecutivo e sono suscettibili di esecuzione forzata negli Stati membri alla stessa stregua delle sentenze rese dagli organi di giurisdizione nazionale.

Per contro, le sentenze della Corte che accertano la violazione di un obbligo di uno Stato membro non sono invocabili direttamente dalle persone fisiche e dalle persone giuridiche che non siano state parti della controversia - non hanno cioè efficacia orizzontale - essendo indispensabile che lo Stato membro la cui violazione sia stata accertata adotti gli atti e le misure necessarie per dare ottemperanza alla sentenza della Corte. La Corte, non ha in altri termini, attraverso le proprie sentenze, il potere di sostituirsi allo Stato inadempiente né di abrogare disposizioni di legge nazionali che siano state ritenute in contrasto con il diritto dell'UE.

Le sentenze della Corte hanno efficacia di *res judicata* e possono essere modificate solo ad esito di una procedura di impugnazione straordinaria.

¹¹ Sentenza 6 ottobre 1982, causa C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335.

Il regolamento di procedura individua quali mezzi straordinari di ricorso avverso le sentenze della Corte, l'opposizione contro le sentenze in contumacia, l'opposizione di terzo e la revocazione.

VIII. Conclusioni

In oltre sessant'anni di attività giurisprudenziale, la Corte di giustizia ha svolto un ruolo fondamentale nel promuovere la realizzazione del processo di integrazione fra gli Stati membri dell'Unione europea.

Nell'esercizio delle proprie competenze, intese ad assicurare il rispetto dei trattati, ha fornito un contributo essenziale nella costruzione dell'*acquis communautaire*, interpretando sovente il proprio ruolo in una prospettiva propulsiva e nomopoietica ed anticipando nella giurisprudenza orientamenti e soluzioni evolutive, successivamente recepiti positivamente in occasione delle modifiche apportate ai trattati.

L'organizzazione ed il funzionamento della Corte appaiono oggi rigorosamente e dettagliatamente disciplinati da una pluralità di fonti, anche di autoregolamentazione, finalizzate a garantire l'efficienza di un sistema giurisdizionale complesso ed articolato.

Si ritiene tuttavia di dover stimolare la riflessione su alcuni aspetti, che presentano particolari profili di criticità in relazione alla materia trattata da questo studio.

Particolare rilevanza assume al riguardo la mancanza, nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea, di un meccanismo di controllo di legittimità preventivo che consenta, in caso di dubbio, di consultare la Corte prima dell'adozione di un atto vincolante, o dell'esercizio di una competenza da parte di un'istituzione, al fine di verificarne la compatibilità con i principi sanciti dai trattati.

Non è prevista inoltre alcuna procedura specifica che consenta di risolvere, *in limine litis*, i conflitti (positivi o negativi) di competenze che possono insorgere tra organi di giurisdizione nazionale e la Corte, in relazione alle diverse possibili qualificazioni delle fattispecie dedotte in giudizio (ad esempio, qualora si tratti di valutare se un atto di un funzionario della UE debba considerarsi compiuto nell'esercizio delle proprie funzioni ovvero a titolo personale).

Ancora, nonostante i numerosi tentativi di definizione operati negli ultimi anni, rimane irrisolto il rapporto tra Corte di giustizia dell'Unione europea e Corte europea dei diritti dell'uomo per quanto riguarda competenze concorrenti ad interpretare i diritti fondamentali ed in relazione all'efficacia delle rispettive sentenze.

Restando nell'ambito della tutela dei diritti individuali, può dubitarsi dell'adeguatezza del coinvolgimento della Corte mediante procedimenti incidentali, mediati dall'intervento dei giudici nazionali di rinvio, che dilatano eccessivamente i tempi necessari perché la tutela accordata possa ritenersi effettiva.

Sono quelli sopra accennati solo alcuni dei temi che, in una prospettiva di riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea, meriterebbero forse di essere ulteriormente considerati.

Bibliografia

- Adinolfi A (2010), La Corte di Giustizia dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. In: Rivista di diritto internazionale, pp 45-64.
- Adinolfi A (2002), La legittimazione delle regioni ad impugnare atti comunitari. In: Rivista di diritto internazionale, pp 309-328.
- Alicino F (2006), Il ricorso di annullamento delle persone fisiche e giuridiche. Passato, presente e possibile futuro: pregi e difetti di una ricostruzione giurisprudenziale. In: Diritto pubblico comparato ed europeo, II, pp 968-978.
- Amalfitano C (2012), La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea, Giuffrè, Milano.
- Amalfitano C (2003), La protezione giurisdizionale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario. In: Diritto dell'Unione Europea, 2003, pp 13-44.
- Arnulf A (2006), The European Union and its Court of Justice, Oxford University Press, Oxford.
- Arnulf A (2001), Private Applicants and the Action for Annulment since *Codorniu*, in Common Market Law Review, pp 7-52.
- Beck G (2013), The legal Reasoning of the Court of Justice of the EU, Hart, Oxford.
- Bell J (2010), The role of European judges in an era of uncertainty. In: Birkinshaw PJ, Varney M (eds), The European Union legal order after Lisbon, Kluwer, The Hague, pp 277-289.
- Biavati P. (2015), Diritto processuale dell'Unione Europea, 5ª ed., Giuffrè, Milano.
- Bobek M (2014), The Court of Justice of the European Union, College of Europe, European Legal Studies, Research Papers in Law, 2/2014, Brugge.
- Caldera GA, Gibson JL (1995), The legitimacy of the Court of Justice in the European Union: Models of Institutional Support. In: The American Political Science Review, pp 356-376.
- Carpano E (2014), Répresentativité et légitimité de la Cour de Justice de la Cour européenne. In: La composition des juridictions: perspectives de droit comparé, Bruylant, Bruxelles.
- Cartabia M (2001), Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di giustizia. In: Quaderni costituzionali, pp 238-242.
- Chiti PM (2008), La giurisdizione. In: Bassanini F, Tiberi G (a cura di), Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona, pp 349-368.
- Condinzani M, Mastroianni R (2009), Il contenzioso dell'Unione Europea, Giappichelli, Torino.
- Curti Gialdino C (2008), I vizi dell'atto nel giudizio davanti alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, Giuffrè, Milano.
- D'Alessandro E (2012), Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di Giustizia. Oggetto ed efficacia della pronuncia, Giappichelli, Torino.
- Hinarejos A (2009), Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars, Oxford University Press, Oxford.
- Jacobs FG (2002), Effective judicial protection of individuals in the European Union, now and in the future. In: Diritto dell'Unione europea, pp 203-213.
- Jacqué JP (2014), CJUE-CEDH: 2-0. In: Revue trimestrielle de droit européen, pp 823-831.
- Lenaerts K, Maselis I, Gutman K (2015), EU Procedural Law, Oxford University Press, Oxford.

Pernice I, Stöbener P, Kokott J (2006), *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective: 6th International Ecln-colloquium / Iacl Round Table Berlin, 2-4 November 2005*, Nomos, Baden-Baden, 2006.

Ritleng D (2016), *The Independence and Legitimacy of the European Court of Justice*. In: Ritleng D (Ed), *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, pp 83-124.

Salvatore V (1999), *Regioni e Corte di Giustizia: cercasi un ruolo disperatamente*. Appunti in tema di *locus standi*. In: *Diritto pubblico comparato ed europeo*, pp 64-68.

Schermers HG, Waelbroek DF (2001), *Judicial Protection in the European Union*, Kluwer, The Hague.

Sgueo G (2007), *La legittimazione ad agire di soggetti privati e pubblici contro gli atti delle istituzioni comunitarie*. In: *Giornale di diritto amministrativo*, pp 151-158.

Tamm D (2013), *The History of the Court of Justice of the European Union Since its Origin*. In: *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law - La Cour de Justice et la Construction de l'Europe: Analyses et Perspectives de Soixante Ans de Jurisprudence* (Ed.), T.M.C. Asser, The Hague.

Timmermans C (2015), *Integration europeenne, democratie et role de la Cour de justice: quelques remarques éclectiques*. In: *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003-2015): liber amicorum Vassilios Skouris*, Bruylant, Bruxelles.

Tizzano A, Gencarelli B (2010), *La procédure préjudicielle d'urgence devant la Cour de Justice de l'Union européenne*. In: *Chemins d'Europe: mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué*, Dalloz, Paris.

Türk AH (2009), *Judicial Review in EU law*, Edward Elgar, Cheltenham.

Sitografia

www.curia.europa.eu

<https://e-justice.europa.eu>

www.eur-lex.europa.eu

www.europa.eu

Elenco delle sentenze citate

Tribunale, ordinanza 19 settembre 2006, T-122/05, ECLI:EU:T:2006:262.

Corte di giustizia, sentenza 2 luglio 2009, C-343/07, ECLI:EU:C:2009:415.

Corte di giustizia, sentenza 3 ottobre 2013, C-583/11P, ECLI:EU:C:2013:625.

Corte di giustizia, sentenza 6 ottobre 1982, C-283/81 (CILFIT) ECLI:EU:C:1982:335.

Corte di giustizia, sentenza 4 settembre 2014, C-119/13 e C-120/13, ECLI:EU:C:2014:2144.

Corte di giustizia, sentenza 23 aprile 2015, C-38/14, EU:C:2015:260.

Corte di giustizia, sentenza 16 luglio 2015, C-544/13 e C-545/13, EU:C:2015:481.

Questa è una pubblicazione dell'
Unità Biblioteca di diritto comparato

Servizio Ricerca del Parlamento europeo



PE 593.505
ISBN 978-92-846-0261-2
doi:10.2861/81995
QA-0416-982-IT-N

Il contenuto di questo documento è di esclusiva responsabilità dell'autore e le opinioni espresse nel presente documento non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo. Esso è destinato ai membri e al personale del Parlamento europeo come parte del loro lavoro parlamentare.