



Bruxelles, 11.7.2018  
COM(2018) 534 final

**PARERE DELLA COMMISSIONE**

**sul progetto di modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, presentato dalla Corte di giustizia il 26 marzo 2018**

## **PARERE DELLA COMMISSIONE**

### **sul progetto di modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, presentato dalla Corte di giustizia il 26 marzo 2018**

Visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 281, secondo comma,

1. Il 26 marzo 2018 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una domanda ai sensi dell'articolo 281, secondo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE") diretta a modificare il proprio statuto. In primo luogo, la Corte di giustizia propone di trasferire al Tribunale la competenza a statuire, in primo grado, sui ricorsi fondati sull'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE e sui ricorsi per inadempimento fondati sugli articoli 258 e 259 del TFUE, fatte salve alcune categorie di questi ricorsi che sarebbero riservate alla Corte. In secondo luogo, la Corte di giustizia propone che le venga trasferita la competenza a statuire sui ricorsi di annullamento proposti dagli Stati membri contro decisioni della Commissione relative alla mancata esecuzione adeguata di una sentenza pronunciata dalla Corte ex articolo 260, paragrafi 2 e 3, del TFUE. In terzo luogo, la Corte di giustizia propone l'istituzione di un procedimento preventivo di ammissione per determinate impugnazioni dinanzi alla Corte. Infine la Corte di giustizia propone alcune modifiche volte a garantire una maggiore coerenza terminologica tra le disposizioni del suo statuto e quelle dei trattati.

#### **I. Considerazioni generali**

2. Come illustrato dalla Corte di giustizia nella sua domanda e nella relativa relazione allegata, questa domanda si inserisce nel solco delle modifiche apportate nel 2015 e nel 2016 all'architettura giurisdizionale dell'Unione con l'aumento del numero dei giudici del Tribunale nel periodo compreso tra la fine del 2015 e il 1° settembre 2019<sup>1</sup> e con il trasferimento al Tribunale della competenza a pronunciarsi sulle controversie tra l'Unione e i suoi agenti a norma dell'articolo 270 del TFUE<sup>2</sup>. In tale contesto, il legislatore dell'Unione ha chiesto di ricevere dalla Corte di giustizia due relazioni, ognuna corredata, se del caso, di richieste di modifica delle pertinenti disposizioni dello statuto: una prima relazione, da presentare entro la fine del 2017, sui possibili cambiamenti nella ripartizione delle competenze tra la Corte e il Tribunale in materia pregiudiziale a norma dell'articolo 267 del TFUE e una seconda relazione, da presentare entro la fine del 2020, sul funzionamento del Tribunale e, in particolare, sull'efficienza del Tribunale, la necessità e l'efficacia dell'aumento del numero dei giudici a 56, sull'utilizzo e l'efficienza delle risorse e sull'istituzione di ulteriori sezioni specializzate e/o dell'attuazione di altre modifiche strutturali<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (GU L 341 del 24.12.2015, pag. 14).

<sup>2</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2016/1192 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, relativo al trasferimento al Tribunale della competenza a decidere, in primo grado, sulle controversie tra l'Unione europea e i suoi agenti (GU L 200 del 26.7.2016, pag. 137).

<sup>3</sup> Articolo 3 del regolamento (UE, Euratom) 2015/2422.

3. Il 14 dicembre 2017 la Corte di giustizia ha presentato la prima di queste due relazioni<sup>4</sup>. In essa la Corte ritiene che in questa fase non sia opportuno proporre di trasferire al Tribunale una parte della competenza che essa esercita in materia pregiudiziale considerando, da un lato, il ruolo centrale del rinvio pregiudiziale nel sistema giurisdizionale dell'Unione e, dall'altro, la necessità del Tribunale di riorganizzarsi e di adattare i propri metodi di lavoro a seguito della decisione di aumentare il numero di giudici dello stesso. In questa relazione la Corte di giustizia indica in limine che altre modifiche potrebbero essere apportate nella ripartizione delle competenze tra la Corte di giustizia e il Tribunale, in particolare sul trattamento dei ricorsi diretti e, per quanto riguarda la Corte, nel trattamento delle impugnazioni: tutte modifiche oggetto della presente domanda.
4. La Commissione condivide l'intento della Corte di giustizia di trovare il migliore equilibrio possibile nella ripartizione delle competenze tra la Corte di giustizia e il Tribunale.
5. Tuttavia, fatte salve le osservazioni di seguito espresse dalla Commissione sui vari aspetti della domanda della Corte di giustizia, la Commissione non è convinta che sia opportuno, in questa fase, apportare cambiamenti strutturali alla ripartizione delle competenze tra la Corte e il Tribunale.
6. La Commissione condivide infatti il punto di vista della Corte di giustizia contenuto nella relazione allegata alla domanda, secondo cui *“la riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea non ha ancora prodotto tutti i suoi effetti”*. Tale constatazione, riferita alla possibilità di trasferire al Tribunale una parte della competenza in materia pregiudiziale, si applica anche alla proposta della Corte di giustizia di trasferire alcune competenze in materia di ricorsi per inadempimento.
7. Infatti, da un lato, il ricorso per inadempimento è uno strumento fondamentale per il controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione e qualsiasi modifica relativa al trattamento di questo ricorso costituisce pertanto, come nel caso del rinvio pregiudiziale, un'operazione estremamente delicata. Dall'altro, il processo relativo all'aumento del numero di giudici del Tribunale sarà completato solo nel settembre 2019, al punto che l'integrazione dei nuovi giudici nominati e dei relativi collaboratori nella struttura organizzativa del Tribunale costituirà una vera sfida per l'istituzione. Se da un lato i positivi dati statistici, che mostrano una riduzione della durata dei procedimenti dinanzi al Tribunale, costituiscono motivo di soddisfazione, dall'altro appare prematuro trarne conclusioni definitive che vadano nel senso del trasferimento di un nuovo onere al Tribunale. È proprio per questi motivi che il legislatore dell'Unione ha invitato la Corte di giustizia a presentare, entro la fine del 2020, una relazione sul funzionamento del Tribunale.
8. Inoltre, come illustrato più dettagliatamente dalla Commissione qui di seguito, il trasferimento di alcune competenze in materia di ricorsi per inadempimento, come suggerito dalla Corte di giustizia, non permette di raggiungere l'obiettivo di alleggerire il carico di lavoro della Corte, bensì solleva seri interrogativi sul piano strutturale, ad esempio per quanto concerne il trasferimento parziale della competenza in materia pregiudiziale.

---

<sup>4</sup> Relazione elaborata ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

9. Secondo la Commissione, sarebbe quindi più opportuno aspettare la relazione sul funzionamento del Tribunale, che la Corte di giustizia dovrà presentare entro la fine del 2020, prima di apportare, se del caso, nuovi cambiamenti alla ripartizione delle competenze tra la Corte di giustizia e il Tribunale che avranno l'effetto di alleggerire realmente il carico di lavoro della Corte. La Commissione condivide tuttavia il parere della Corte di giustizia, secondo cui è possibile limitare già da ora l'ammissione delle impugnazioni nei casi specifici proposti dalla Corte di giustizia, in quanto tale modifica non ha alcun impatto strutturale e non rischia quindi di pregiudicare le decisioni future.

**II. Domanda diretta a trasferire al Tribunale la competenza di principio a statuire, in primo grado, sui ricorsi ex articolo 108, paragrafo 2, del TFUE e sui ricorsi per inadempimento ex articoli 258 e 259 del TFUE**

10. Questa domanda si articola su tre proposte di modifica dello statuto ed è legata alla domanda di trasferire alla Corte la competenza a statuire sui ricorsi di annullamento proposti dagli Stati membri contro decisioni della Commissione relative alla mancata esecuzione adeguata di una sentenza pronunciata dalla Corte a norma dell'articolo 260, paragrafi 2 o 3, del TFUE (cfr. sezione III).

11. In primo luogo, con l'aggiunta di un paragrafo 2 all'articolo 51 dello statuto, la Corte di giustizia propone di trasferire al Tribunale la competenza a statuire, in primo grado, sui ricorsi basati sull'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE e sui ricorsi per inadempimento basati sugli articoli 258 e 259 del TFUE, fatte salve alcune categorie di ricorsi per inadempimento che sarebbero riservate alla Corte<sup>5</sup>. Il primo comma del suddetto articolo 51, paragrafo 2, dello statuto, quale proposto dalla Corte di giustizia, sarebbe così formulato:

*“Il Tribunale è competente a conoscere, in primo grado, dei ricorsi fondati sugli articoli 108, paragrafo 2, secondo comma, 258 o 259 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, salvo che si tratti, per quanto concerne i ricorsi fondati su una di queste due ultime disposizioni, dei ricorsi diretti a far accertare l'inadempimento di uno Stato membro agli obblighi ad esso incombenti in forza del trattato sull'Unione europea, del titolo V della terza parte del trattato sul funzionamento dell'Unione europea o di un atto adottato sul fondamento di tale titolo”.*

12. In secondo luogo, la Corte di giustizia propone di istituire un procedimento che consenta al Tribunale, d'ufficio o su domanda di parte, di rinviare una causa specifica dinanzi alla Corte e di aggiungere a tal fine al paragrafo 2 dell'articolo 51 dello statuto un secondo e terzo comma così formulati:

*“Quando la causa richiede una decisione di principio o quando circostanze eccezionali lo giustificano, il Tribunale, d'ufficio o su domanda di parte, può rinviare la causa dinanzi alla Corte di giustizia affinché sia decisa da quest'ultima.*

*La domanda di cui al comma precedente è presentata, secondo i casi, nell'atto introduttivo del giudizio o entro i due mesi successivi alla sua notifica alla parte convenuta”.*

---

<sup>5</sup> Dal punto di vista meramente formale, la Commissione si chiede se, per raggiungere l'obiettivo perseguito dalla Corte di giustizia, non sia necessario aggiungere a questo elenco i ricorsi della Commissione, accompagnati dall'indicazione di una somma forfettaria o di una penalità da versare, come previsto all'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE, dal momento che questi ricorsi costituiscono un caso particolare tra i ricorsi fondati sull'articolo 258 del TFUE.

13. In terzo luogo, la Corte di giustizia propone un regime di deroga per quanto riguarda il trattamento delle impugnazioni che vengono presentate dinanzi alla stessa contro decisioni del Tribunale su ricorsi per inadempimento. A tal fine la Corte di giustizia propone di aggiungere all'articolo 61 dello statuto un quarto comma così formulato:  
*“In deroga al primo comma, la Corte esamina l'insieme degli elementi in fatto e in diritto rilevanti e statuisce in via definitiva sulla controversia quando essa accoglie un'impugnazione proposta contro una decisione del Tribunale pronunciata ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 2, del presente statuto”.*
14. In primo luogo, la Commissione si chiede se le modifiche proposte dalla Corte di giustizia siano tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito, ovvero quello di alleggerire il carico di lavoro della Corte.
15. La Commissione ha infatti esaminato l'impatto che un trasferimento, quale quello proposto, avrebbe avuto se fosse stato applicabile nei tre anni precedenti la domanda della Corte di giustizia, ossia tra il 1° aprile 2015 e il 31 marzo 2018. Durante questo periodo 84 cause sono state proposte dalla Commissione in base all'articolo 258 del TFUE, una causa è stata proposta da uno Stato membro ai sensi dell'articolo 259 del TFUE e due cause dalla Commissione a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE. Di queste 87 cause, secondo i criteri proposti dalla Corte di giustizia, sette sarebbero rimaste di competenza della Corte, in quanto fondate su una violazione del trattato sull'Unione europea (“TUE”) o del titolo V della terza parte del TFUE. Questo significa che in questo periodo la Corte sarebbe stata sgravata di 78 cause, ovvero 26 cause all'anno. Considerando il numero di nuove cause presentato in media negli anni 2015, 2016 e 2017 (ovvero 715), tale riduzione avrebbe costituito appena il 3,6% dell'attività giudiziaria complessiva annuale della Corte. Questo numero dovrebbe essere rivisto ulteriormente al ribasso se si considerano, da un lato, le impugnazioni che verrebbero presentate dinanzi alla Corte contro decisioni del Tribunale e, dall'altro, il potenziale rinvio di alcune cause alla Corte perché sollevano decisioni di principio o quando lo giustificano circostanze eccezionali.
16. Ne consegue che il trasferimento, così come proposto dalla Corte di giustizia, avrebbe un impatto assolutamente insignificante sul carico di lavoro della Corte, mentre per gli organi giurisdizionali dell'Unione nel loro insieme determinerebbe un aumento certo del numero delle cause da trattare.
17. In secondo luogo, la Commissione è del parere che le modifiche proposte sollevino importanti interrogativi sul piano strutturale.
18. Innanzitutto, diversamente dagli altri ricorsi diretti, che nella maggior parte dei casi oppongono persone fisiche o giuridiche e istituzioni dell'Unione, il ricorso per inadempimento oppone due Stati membri o un'istituzione dell'Unione e uno Stato membro. Come risulta dall'articolo 40, secondo comma, dello statuto, i ricorsi tra Stati membri e quelli tra un'istituzione dell'Unione e uno Stato membro sono diversi dagli altri ricorsi. Il ricorso per inadempimento è quindi assimilabile piuttosto ai ricorsi diretti che continuerebbero a essere riservati alla Corte in virtù dell'articolo 51 dello statuto, come risulterebbe dalle modifiche da essa proposte. Infine, l'obiettivo di una procedura di inadempimento è quello di garantire che uno Stato membro rispetti gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e non quello, come per gli altri ricorsi diretti, di ottenere una sentenza di annullamento di un atto o di constatazione di una carenza.

19. Inoltre, come in materia pregiudiziale, il giudice dell'Unione investito di un ricorso per inadempimento deve potersi pronunciare in tempi rapidi con autorità di giudicato sulle questioni che gli vengono sottoposte. L'introduzione di un doppio grado di giurisdizione nella procedura di inadempimento non farebbe invece che allungare la durata della fase giurisdizionale di tale procedura, rischiando di trasformare quest'ultima in una controversia giuridica di lunga durata con un negativo impatto politico sul rispetto del diritto dell'Unione.
20. Infatti, in attesa dei dati che la Corte di giustizia dovrà presentare entro fine 2020 sul funzionamento del Tribunale e sulle eventuali misure che potrebbero essere adottate di conseguenza, la Commissione presume che i ricorsi per inadempimento non verrebbero trattati più rapidamente in primo grado dal Tribunale di quanto attualmente faccia la Corte.
21. In un significativo numero di casi, alla durata della controversia in primo grado si aggiungerebbe quella della procedura di impugnazione. Infatti, vengono di norma portate dinanzi al giudice dell'Unione solo le cause per inadempimento per le quali non è stata trovata una soluzione durante la procedura amministrativa. In questi casi le parti potrebbero tendere a esperire tutti i mezzi di ricorso disponibili e la durata di una procedura di impugnazione potrebbe essere spesso equivalente a quella del procedimento di primo grado.
22. La Commissione osserva che la Corte di giustizia propone di introdurre un regime di deroga per quanto riguarda il trattamento delle impugnazioni proposte contro sentenze del Tribunale nell'ambito del ricorso per inadempimento. Tale regime eviterebbe ovviamente di rinviare la causa al Tribunale quando la Corte accoglie l'impugnazione senza che però lo stato degli atti consenta di statuire sulla causa. Questo regime solleva tuttavia delicate questioni di ordine pratico (ad esempio, occorre già esaminare nelle memorie elementi di fatto che il Tribunale non ha valutato in primo grado se la Corte accoglie l'impugnazione? È forse necessario in questi casi riaprire il procedimento?). In definitiva non è nemmeno possibile stabilire se una misura del genere possa effettivamente contribuire a ridurre la durata del procedimento.
23. Quest'estensione della durata del procedimento è tale non solo da prolungare una situazione di incertezza del diritto per le autorità pubbliche, gli operatori economici e i cittadini, ma anche da far persistere una controversia e, potenzialmente, una difformità con il diritto dell'Unione che è già stata oggetto di un procedimento amministrativo che non ha portato a una soluzione soddisfacente. L'allungamento della fase giurisdizionale ritarderebbe il momento in cui lo Stato membro, che ha già indiscutibilmente contravvenuto ai propri obblighi, è chiamato ad adottare le misure necessarie per porre fine a tale inadempimento. Un tale prolungamento farebbe pertanto persistere situazioni di disuguaglianza tra Stati membri rispetto ai trattati, in contraddizione con il principio fondamentale di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del TUE.
24. La Commissione osserva inoltre che la Corte di giustizia non propone di attribuire un effetto sospensivo alla proposizione di un'impugnazione, il che priverebbe di fatto il procedimento dinanzi al Tribunale di gran parte del suo effetto utile, oltre ad allungare notevolmente il procedimento nel suo insieme. Tuttavia, benché la proposizione di un'impugnazione non abbia effetto sospensivo, l'introduzione del doppio grado di giurisdizione rischia di indebolire lo strumento costituito dalla procedura di inadempimento per garantire l'applicazione uniforme del diritto

dell'Unione nell'interesse di tutti gli Stati membri, degli operatori economici e dei cittadini. Tale introduzione potrebbe avere l'effetto di ritardare non solo il momento in cui l'inadempimento viene definitivamente individuato, ma anche quello in cui, su richiesta della Commissione, la Corte riconosce, in virtù dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE, che uno Stato membro non ha adottato le misure che comporta l'esecuzione di una sentenza del giudice dell'Unione.

25. In terzo luogo, la Commissione dubita che i criteri proposti dalla Corte di giustizia per determinare le cause che rimarrebbero di esclusiva competenza della Corte siano tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito, ovvero trasferire al Tribunale solo le cause assimilabili, per addebiti e motivazioni invocati, a quelle su cui il Tribunale si pronuncia abitualmente e riservare alla Corte le cause che, come afferma la Corte di giustizia nella relazione allegata alla domanda, possono “*rivestire una dimensione costituzionale*”<sup>6</sup>.
26. A tale proposito, la Commissione è assolutamente consapevole che qualsiasi delimitazione dei diversi tipi di ricorsi per inadempimento costituisce un'operazione complessa. Del resto, da questo punto di vista, i ricorsi per inadempimento non si distinguono affatto dai rinvii pregiudiziali in relazione ai quali la Corte di giustizia aveva già sottolineato queste difficoltà nella sua relazione del 14 dicembre 2017.
27. Nella misura in cui la Corte di giustizia propone che le siano riservati i ricorsi diretti a far accertare l'inadempimento di uno Stato membro alle disposizioni del trattato sull'Unione europea, la Commissione osserva che essa solleva regolarmente, conformemente alla giurisprudenza, seppure a titolo accessorio, addebiti relativi a una violazione delle disposizioni di questo trattato, in particolare dell'obbligo di leale cooperazione (articolo 4, paragrafo 3, del TUE). Tuttavia, l'invocazione di siffatto addebito non ha alcuna incidenza sulla portata più o meno “costituzionale” di un ricorso<sup>7</sup>.
28. Inoltre, se è vero che i ricorsi proposti nelle materie di cui al titolo V della terza parte del TFUE, che istituisce lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>8</sup>, sollevano regolarmente questioni di interpretazione o di validità delicate e urgenti, è altrettanto vero che ciò non riguarda tutti i ricorsi proposti su tale fondamento<sup>9</sup>. Piuttosto, molti ricorsi proposti negli altri ambiti del TFUE sollevano regolarmente questioni altamente sensibili e nuove, talvolta di “dimensione costituzionale” e/o sono particolarmente urgenti, tanto che un doppio grado di giurisdizione rischia di

---

<sup>6</sup> In tale contesto la Commissione comprende le norme proposte dalla Corte di giustizia secondo cui tutti i ricorsi che sollevano addebiti derivanti da una delle categorie elencate sono riservati alla Corte anche se tali ricorsi sollevano anche, o addirittura principalmente, altri addebiti.

<sup>7</sup> La Commissione osserva che nel progetto di regolamento allegato alla domanda della Corte, quest'ultima non propone di aggiungere all'elenco dei ricorsi esclusi dal trasferimento al Tribunale i ricorsi per inadempimento con cui viene lamentata una violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tuttavia, nella relazione allegata alla domanda, tali ricorsi sono menzionati tra quelli che sollevano spesso questioni particolarmente delicate e urgenti. Questo punto dovrebbe in ogni caso essere chiarito.

<sup>8</sup> In un'ottica di coerenza, ad essi bisognerebbe aggiungere gli atti adottati nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

<sup>9</sup> Cfr. ad esempio la causa C-130/17 volta a far dichiarare che la Repubblica di Bulgaria è venuta meno all'obbligo ad essa incombente di istituire un punto di contatto unico per lo scambio di certificati elettronici per l'accesso agli elementi biometrici nei documenti di identità di cui alla decisione della Commissione C(2009) 7476 del 5 ottobre 2009.

indebolire notevolmente l'azione della Commissione volta a garantire il rispetto del diritto dell'Unione<sup>10</sup>.

29. La Corte di giustizia propone che il Tribunale possa, d'ufficio o su domanda di parte, rinviare una causa specifica dinanzi alla Corte quando essa solleva una decisione di principio o quando lo giustificano circostanze eccezionali. La Commissione dubita che i criteri proposti siano sufficientemente adatti da evitare significative difficoltà di interpretazione. La Commissione ritiene che tale scelta dovrebbe in ogni caso basarsi su elementi oggettivi, soprattutto quando le parti assumono posizioni opposte sul rinvio di una causa.
30. In conclusione, la Commissione è del parere che il trasferimento di alcuni ricorsi per inadempimento proposto dalla Corte di giustizia avrebbe un impatto assolutamente insignificante sul carico di lavoro della Corte, mentre allungherebbe in maniera significativa la durata della fase giurisdizionale delle procedure di inadempimento, rischiando così di mettere a repentaglio l'efficacia dello strumento costituito dalla procedura per inadempimento al fine di garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione nell'interesse di tutti gli Stati membri, degli operatori economici e dei cittadini. Tale trasferimento creerebbe inoltre problemi di coerenza nella ripartizione delle cause tra la Corte e il Tribunale.

### **III. Trasferimento alla Corte della competenza a statuire sui ricorsi di annullamento proposti dagli Stati membri contro decisioni della Commissione relative alla mancata esecuzione adeguata di una sentenza pronunciata dalla Corte ex articolo 260, paragrafi 2 e 3, del TFUE**

31. La Corte di giustizia propone di aggiungere una lettera c) all'articolo 51, paragrafo 1, dello statuto, al fine di riservare alla Corte i ricorsi di annullamento proposti dagli Stati membri contro decisioni della Commissione relative alla mancata esecuzione adeguata di una sentenza pronunciata dalla Corte ex articolo 260, paragrafi 2 e 3, del TFUE.
32. La Commissione concorda con gli obiettivi perseguiti da questa proposta di modifica dello statuto. Infatti, una siffatta modifica permetterebbe di evitare che, per i ricorsi di annullamento contro atti della Commissione volti al recupero di penalità o di somme forfettarie presso lo Stato membro interessato, sia adito un organo giurisdizionale diverso da quello che ha imposto la penalità o la somma forfettaria<sup>11</sup>.

### **IV. Procedimento preventivo di ammissione di determinate impugnazioni da parte della Corte di giustizia**

33. La Corte di giustizia propone di introdurre nello statuto un nuovo articolo 58 bis così formulato:

*“Quando un organo amministrativo indipendente deve essere adito prima che un ricorso possa essere proposto dinanzi al Tribunale, l'esame dell'impugnazione proposta contro la decisione di quest'ultimo è subordinato alla sua ammissione preventiva da parte della Corte di giustizia.*

---

<sup>10</sup> Cfr. ad esempio la causa C-441/17 volta a far dichiarare che la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, avendo approvato un allegato al piano di gestione forestale riguardante il distretto forestale di Białowieża.

<sup>11</sup> Cfr. sentenza del Tribunale del 29 marzo 2011, Portogallo/Commissione, T-33/09, ECLI:EU:T:2011:127, punti 66 e 67.



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

*Quando l'impugnazione non è ammessa, la decisione di diniego è motivata”.*

34. La Commissione concorda con gli obiettivi perseguiti da questa proposta di modifica dello statuto. Essa riguarda le impugnazioni proposte contro sentenze e ordinanze del Tribunale relative a decisioni già sottoposte a esame da parte di un'autorità amministrativa indipendente e che sono quindi già state oggetto di un duplice controllo di legittimità, come nel caso in particolare delle decisioni in materia di marchi adottate dall'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)<sup>12</sup>. In merito a queste decisioni, si propone di limitare l'ammissione delle impugnazioni ai casi in cui una decisione del Tribunale rischierebbe di compromettere l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione.
35. Come osservato dalla Corte di giustizia nella relazione allegata alla domanda, dal momento che le impugnazioni proposte contro le decisioni dell'EUIPO rappresentano una parte rilevante delle impugnazioni proposte ogni anno, tale modifica permetterebbe di ridurre in maniera sostanziale il carico di lavoro della Corte.
36. La Commissione desidera tuttavia sottolineare quanto di seguito espresso.
37. Innanzitutto la Commissione ricorda che, in materia di marchi, il giudice dell'Unione è investito, da un lato, dei ricorsi diretti contro decisioni dell'EUIPO – sui quali il Tribunale si pronuncerebbe di norma in ultima istanza – e, dall'altro, dei rinvii pregiudiziali per i quali la Corte è e rimane la sola competente. È quindi essenziale evitare sviluppi giurisprudenziali divergenti attraverso il procedimento preventivo di ammissione.
38. A differenza del procedimento di riesame previsto all'articolo 256, paragrafi 2 e 3, del TFUE e all'articolo 62 dello statuto<sup>13</sup>, la Corte di giustizia propone che tutte le modalità di tale procedimento straordinario siano definite nel regolamento di procedura. La Commissione non ha obiezioni di principio su questo punto, in quanto ciò permetterebbe di adattare più facilmente le modalità del procedimento in base all'esperienza acquisita. La Commissione ritiene tuttavia che sia necessario effettuare una valutazione approfondita di tali modalità prima di procedere alla modifica dello statuto su questo punto, tenendo soprattutto conto dell'esperienza acquisita nella pratica del procedimento di riesame, quale attualmente previsto all'articolo 256, paragrafi 2 e 3, del TFUE e all'articolo 62 dello statuto, e delle specifiche esigenze del settore direttamente interessato, ovvero il diritto dei marchi. A tale proposito la Commissione prende nota delle prime indicazioni fornite nella relazione allegata alla domanda della Corte e propone di procedere a una discussione quanto prima, senza

---

<sup>12</sup> Regolamento (UE) 2017/1001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, sul marchio dell'Unione europea (GU L 154 del 16.6.2017, p. 1).

<sup>13</sup> La Commissione si interroga inoltre sulla differenza linguistica tra l'articolo 256, paragrafo 2, del TFUE (“le decisioni emesse dal Tribunale”) e il testo proposto per l'articolo 58 bis dello statuto (la “decisione [del Tribunale]”). Mentre nel primo caso tutte le decisioni, comprese eventuali decisioni intermedie o procedurali (nei limiti delle norme generali in materia di impugnazioni), potrebbero essere oggetto di una domanda di riesame, nel secondo caso si potrebbe intendere che il procedimento preventivo di ammissione sarebbe applicabile solo alla decisione del Tribunale che mette fine alla causa.

aspettare l'adozione di modifiche dello statuto in base a progetti di modifica del regolamento di procedura.

39. La Commissione ritiene inoltre opportuno che, nell'interesse della certezza del diritto, sia chiarita la nozione di "organo amministrativo indipendente". A tal fine sembrano possibili diverse opzioni.
40. Una prima opzione, che garantisce tutta la necessaria certezza del diritto, consisterebbe nel definire un elenco esaustivo di tali organi all'articolo 58 bis dello statuto: innanzitutto le commissioni di ricorso dell'EUIPO, ma anche le commissioni di ricorso di altri organi citati dalla Corte di giustizia nella relazione allegata alla domanda [l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (UCVV)<sup>14</sup> o l'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA)<sup>15</sup>] o altri organi ancora che si trovano nella medesima situazione [(come l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AES A)<sup>16</sup>]. Quest'opzione comporterebbe ovviamente la necessità di modificare lo statuto se venisse creato un nuovo organo con il potere di adottare atti tali da essere sottoposti al regime dell'articolo 58 bis dello statuto. Ma dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, lo statuto può essere modificato secondo la procedura legislativa ordinaria, ovvero di norma la stessa procedura che è richiesta per adottare l'atto che istituisce l'organo in questione.
41. Un'altra opzione sarebbe quella di precisare tale nozione nel regolamento recante modifica dello statuto. In tal senso la frase "i cui membri non sono vincolati da alcuna istruzione nelle loro decisioni" potrebbe essere aggiunta dopo le parole "Quando un organo amministrativo indipendente". Questa opzione potrebbe tuttavia dare adito a questioni di interpretazione, qualora i termini utilizzati negli strumenti di istituzione di nuovi organi differiscano da quelli relativi agli organi già esistenti. In questo modo, invece, il legislatore chiarirebbe almeno che è l'indipendenza funzionale ad essere determinante e sufficiente in tale contesto. I termini proposti corrispondono a quelli utilizzati negli strumenti che hanno istituito gli organi menzionati al punto 40<sup>17</sup>. Sarebbe inoltre opportuno menzionare questi organi nei considerando del regolamento recante modifica dello statuto.
42. La Commissione rileva infine che occorre precisare che vanno motivate non solo le decisioni di diniego di impugnazione, ma anche quelle di ammissione di impugnazione. E tali decisioni dovrebbero essere rese pubbliche.

---

<sup>14</sup> Regolamento (CE) n. 2100/94 del Consiglio, del 27 luglio 1994, concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali (GU L 227 del 1.9.1994, pag. 1).

<sup>15</sup> Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE (GU L 396 del 30.12.2006, pag. 1).

<sup>16</sup> Regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE (GU L 079 del 19.3.2008, pag. 1).

<sup>17</sup> Cfr. articolo 166, paragrafo 7, del regolamento (UE) 2017/1001; articolo 47, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2100/94; articolo 90, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1907/2006 e articolo 42, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 216/2008.

**V. Modifiche volte a garantire la coerenza terminologica di determinate disposizioni dello statuto con i trattati**

43. La Corte di giustizia propone di modificare l'articolo 51 dello statuto in un'ottica di coerenza terminologica con gli articoli 263 e 265 del TFUE.
44. La Commissione accoglie con favore questa proposta di modifiche<sup>18</sup>.
45. La Commissione nutre tuttavia dubbi sull'aggiunta delle frasi "che non sia una raccomandazione o un parere" e "destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi" all'articolo 51, paragrafo 1, lettera a), punto i), dello statuto quale eventualmente modificato. Se da un lato la Commissione comprende l'obiettivo perseguito, ovvero quello di riprendere la formulazione dell'articolo 263, primo comma, del TFUE, dall'altro essa teme che l'aggiunta di queste frasi nel contesto dell'articolo 51 dello statuto possa condurre a un'erronea interpretazione di senso contrario, ovvero che gli atti diversi da quelli in questione sarebbero di competenza del Tribunale.

**VI. Conclusioni**

46. Alla luce di quanto precede, la Commissione formula il seguente parere:
- (a) la Commissione ritiene che prima di apportare cambiamenti strutturali alla ripartizione delle competenze tra la Corte e il Tribunale sia opportuno attendere la relazione che la Corte di giustizia dovrà presentare entro la fine del 2020 sul funzionamento del Tribunale;
  - (b) la Commissione non è favorevole al trasferimento al Tribunale della competenza a statuire, in primo grado, sui ricorsi basati sull'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE e sui ricorsi per inadempimento basati sugli articoli 258 e 259 del TFUE;
  - (c) la Commissione è favorevole al trasferimento alla Corte della competenza a statuire sui ricorsi di annullamento proposti dagli Stati membri contro decisioni della Commissione relative alla mancata esecuzione adeguata di una sentenza pronunciata dalla Corte ex articolo 260, paragrafi 2 e 3, del TFUE;
  - (d) la Commissione è favorevole, fatte salve le considerazioni espresse nel presente parere, all'introduzione di un procedimento preventivo di ammissione di alcune impugnazioni da parte della Corte;
  - (e) la Commissione è favorevole, fatte salve le considerazioni espresse nel presente parere, alle modifiche proposte per garantire una maggiore coerenza terminologica tra lo statuto e i trattati.

---

<sup>18</sup> In tale contesto la Commissione fa notare che, a seguito di varie riforme del diritto applicabile, non esistono più al momento basi giuridiche che consentano al Consiglio di adottare atti delegati o di esecuzione relativi alle misure di protezione commerciale ai sensi dell'articolo 207 del TFUE. La Commissione osserva pertanto che - fatte salve disposizioni transitorie secondo cui le cause ancora pendenti potrebbero essere giudicate dal Tribunale sulla base di tale disposizione (eventualmente dopo il rinvio) - il 2° trattino dell'articolo 51, paragrafo 1, lettera a), punto i), dello statuto potrebbe essere eliminato.