



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 3 ottobre 2011 (05.10)
(OR. en)**

14769/11

**Fascicoli interistituzionali:
2011/0901 (COD)
2011/0902 (COD)**

**CODEC 1536
COUR 54
INST 437
JUR 470
PARLNAT 213**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 30 settembre 2011

Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.: COM(2011) 596 definitivo

n. doc. prec.: 8786/11 CODEC 606 COUR 17 INST 196 JUR 159 PARLNAT 111
8787/11 CODEC 607 COUR 18 INST 197 JUR 160 PARLNAT 112

Oggetto: - Modifica dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, presentate dalla Corte
= Parere della Commissione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2011) 596 definitivo.

All.: COM(2011) 596 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30.9.2011
COM(2011) 596 definitivo

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 30.9.2011

**sulle domande di modifica dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea,
presentate dalla Corte**

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 30.9.2011

sulle domande di modifica dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, presentate dalla Corte

Visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 257, primo comma, e l'articolo 281, secondo comma,

1. Mediante due domande del 28 marzo 2011, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha proposto varie modifiche al suo statuto nonché l'adozione di un regolamento relativo ai giudici ad interim del Tribunale della funzione pubblica. In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, per la prima volta tali disposizioni dovranno essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria.
2. Le modifiche proposte interessano in misura diversa i tre organi giurisdizionali che attualmente compongono la Corte di giustizia dell'Unione europea, vale a dire la Corte di giustizia, il Tribunale e il Tribunale della funzione pubblica.
3. Quanto alla Corte di giustizia propriamente detta, le modifiche sono intese a istituire la funzione di vicepresidente della Corte e a stabilire i compiti che a questi incombono (nuovo articolo 9 bis e articolo 39, secondo comma), a modificare la composizione della grande sezione (articolo 16, secondo comma), ad aumentare il quorum per le deliberazioni della grande sezione e dell'assemblea plenaria (articolo 17, terzo e quarto comma), nonché a sopprimere la lettura in udienza della relazione presentata dal giudice relatore (articolo 20, quarto comma).
4. Quanto al Tribunale, per far fronte all'aumento della mole di lavoro e all'allungamento dei tempi di trattazione delle cause che ne deriva, si propone di aumentare a 39 il numero dei giudici (articolo 48).
5. Per quanto concerne il Tribunale della funzione pubblica, la Corte chiede di essere affiancata da tre giudici ad interim ai quali si possa ricorrere in caso di prolungato impedimento di un giudice (modifica dell'articolo 62 quater e all'allegato I dello statuto e adozione di un regolamento specifico per il Tribunale della funzione pubblica).
6. Infine, si propone un'ultima modifica che interesserebbe in pari misura i tre organi giurisdizionali, ossia la soppressione della disposizione relativa ai termini in ragione della distanza (soppressione dell'articolo 45, primo comma), il che comporterebbe in concreto la scomparsa del termine forfettario di dieci giorni che attualmente si aggiunge ai termini di procedura.
7. La Corte propone un'entrata in vigore immediata per diverse di queste modifiche, in particolare per l'aumento del numero di giudici presso il Tribunale. In via di eccezione, tre modifiche riguardanti la Corte di giustizia, ossia l'istituzione del ruolo

del vicepresidente, la variazione della composizione della grande sezione e l'adeguamento del quorum per le deliberazioni, verrebbero applicate soltanto a partire dal primo rinnovo parziale della Corte.

8. La Commissione accoglie con favore l'iniziativa della Corte con cui sottopone al legislatore modifiche al proprio statuto. In effetti, tanto la natura quanto il volume del contenzioso dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione hanno conosciuto una profonda evoluzione nel corso degli ultimi anni, in ragione soprattutto dello sviluppo del diritto dell'Unione in ambiti nuovi nonché dell'aumento del numero degli Stati membri che ne fanno parte. L'ampliamento dell'Unione ha altresì influenzato notevolmente la struttura interna di detti organi, in particolare attraverso l'incremento del numero dei relativi membri nonché del numero delle lingue suscettibili di essere impiegate nel contenzioso. Infine, a breve o medio termine sono prevedibili anche ulteriori sviluppi, principalmente in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Tutte queste evoluzioni richiedono un adeguamento dell'organizzazione, delle risorse e delle modalità di funzionamento degli organi giurisdizionali perché possano affrontarle in maniera efficace.
9. Nelle relazioni che accompagnano le domande, la Corte di giustizia svolge un'analisi approfondita della situazione attuale, delle esigenze di riforma che s'impongono e delle soluzioni atte a soddisfarle. La Commissione condivide ampiamente tale analisi.
10. Le proposte della Corte invitano tuttavia a una riflessione approfondita poiché sono suscettibili di condizionare nel tempo l'assetto giurisdizionale dell'Unione. Una modifica allo statuto di un organo giurisdizionale non ha mai scarsa rilevanza, poiché tale statuto è il presupposto su cui si fonda la legittimità delle sue decisioni. Lo statuto deve tutelare l'indipendenza, l'imparzialità e l'autorità dell'organo consentendo al contempo un accesso effettivo alla giustizia garantendo un'attività efficace e diligente.
11. La Commissione di seguito porta all'attenzione del legislatore le ragioni nel dettaglio che la spingono ad appoggiare le proposte della Corte, suggerendo al contempo talune variazioni e integrazioni in merito ad alcuni punti.
12. La Commissione è consapevole delle conseguenze per il bilancio delle proposte della Corte. Desidera tuttavia evidenziare il fatto che, da un lato, assicurare una tutela giuridica efficace, anche grazie a sentenze rese entro termini ragionevoli, costituisce un imperativo primario e, dall'altro, che le conseguenze economiche negative di una giustizia inefficace, sebbene non così evidenti quanto un aumento di bilancio, impongono con ogni probabilità oneri maggiori di quest'ultimo.

Modifiche riguardanti la Corte di giustizia

13. Quanto alla Corte di giustizia propriamente detta, **l'istituzione della funzione di vicepresidente** appare giustificata. Come indica la Corte, la mole di lavoro del suo presidente si è notevolmente accresciuta nel tempo e sarebbe utile che, nell'esercizio delle sue funzioni, potesse essere sostituito o assistito da un vicepresidente.
14. Il presidente della Corte svolge infatti numerose funzioni, il cui esercizio è essenziale per il buon funzionamento dell'organo. A tale riguardo, la Commissione desidera soffermarsi sull'importanza di un espletamento diligente dei procedimenti sommari e

delle impugnazioni di pronunce emesse in sede di procedimento sommario di cui il presidente della Corte si assume la principale responsabilità. Che si tratti del primo grado o di impugnazioni, è fondamentale che le domande di sospensione o di altri provvedimenti provvisori siano trattate senza indugio. In caso contrario, rischia di risultarne compromesso il comportamento sia degli operatori economici sia degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione. È successo che su talune impugnazioni proposte contro ordinanze pronunciate in sede di procedimento sommario dal Tribunale si sia deciso solo dopo lunghi periodi di tempo, talvolta superiori a un anno. Termini di quest'ordine di grandezza sono difficili da conciliare con il principio di una tutela giuridica provvisoria efficace. L'introduzione della funzione di vicepresidente dovrebbe contribuire a migliorare la situazione sotto questo punto di vista.

15. Le condizioni alle quali il presidente della Corte potrebbe essere sostituito dal vicepresidente richiedono alcune osservazioni. Secondo la proposta della Corte, la sostituzione del presidente avverrebbe “in caso di impedimento o di vacanza della presidenza, oppure su sua richiesta”. Questo enunciato dell'articolo 9 bis implica il fatto che, oltre ai casi di impedimento, il presidente disporrebbe di un potere discrezionale per sollecitare la propria sostituzione caso per caso e ciò per qualsiasi tipo di mansione, che sia giudiziaria, protocollare o amministrativa. Tuttavia, per il caso specifico del procedimento sommario, il nuovo articolo 39, secondo comma, così come proposto dalla Corte, prevede la sostituzione solo “in caso di impedimento del presidente” e non su sua richiesta. Questa disposizione specifica dell'articolo 39 deve probabilmente essere interpretata come una deroga alla regola generale dell'articolo 9 bis che consente la sostituzione del presidente su sua richiesta.
16. La Commissione ritiene giustificato che la scelta del giudice incaricato di garantire la tutela giurisdizionale provvisoria resti una scelta oggettiva, ossia che ricada sul presidente salvo in caso di impedimento. Non sarebbe opportuno che il presidente possa decidere discrezionalmente e caso per caso di farsi sostituire nei procedimenti sommari. La Commissione è tuttavia dell'avviso che questo ragionamento valga per l'esercizio dell'insieme delle attività giurisdizionali del presidente (cioè per quanto concerne, oltre la competenza a deliberare nei procedimenti sommari e nelle impugnazioni di pronunce emesse con procedimento sommario, anche la presidenza delle udienze e delle deliberazioni dell'assemblea plenaria e della grande sezione). Ai fini di garanzia ulteriore contro la parzialità del giudice, appare preferibile che l'assegnazione delle vertenze al presidente o al vicepresidente segua criteri astratti e generali previamente determinati (principio della “garanzia del giudice naturale”) e non sia decisa caso per caso. La Commissione suggerisce pertanto che la sostituzione del presidente si effettui “su sua richiesta” solo con riferimento alle sue funzioni protocollari e amministrative (compresa la presidenza della riunione generale della Corte). A tal fine, propone di redigere il secondo comma dell'articolo 9 bis come segue:

Il vicepresidente assiste il presidente della Corte. Lo sostituisce in caso di impedimento o di vacanza della presidenza. Lo sostituisce altresì su sua richiesta, salvo nel caso della presidenza dell'assemblea plenaria e della grande sezione e per le funzioni di cui all'articolo 39.

17. Infine, quanto alle modalità di designazione del vicepresidente, la Commissione è parimenti favorevole al principio di un'elezione per tre anni, come proposta dalla

Corte, con un mandato rinnovabile. Il mandato di vicepresidente sarebbe così allineato a quello del presidente della Corte.

18. La seconda proposta della Corte concerne la **composizione della grande sezione**, che sarebbe portata da tredici a quindici giudici e alla quale i presidenti delle sezioni di cinque giudici non parteciperebbero più sistematicamente.
19. Agli occhi della Commissione, l'esistenza, in seno alla Corte di giustizia, di una grande sezione che assicuri la trattazione delle cause complesse o che sollevano questioni di principio importanti è essenziale per uno sviluppo armonioso della giurisprudenza della Corte. Non solo garantisce che si prenda in considerazione il parere di un numero importante di giudici della Corte, ma contribuisce anche alla continuità nel tempo della giurisprudenza. Del resto, la presenza permanente dei presidenti delle sezioni di cinque giudici sia nella grande sezione sia nelle sezioni che presiedono contribuisce al mantenimento di una linea giurisprudenziale coerente tra questi diversi collegi giudicanti.
20. In una Corte composta da ventisette membri, una grande sezione di quindici giudici potrà rispondere più agevolmente agli obiettivi appena descritti. Altrettanto dicasi per la presenza sistematica del vicepresidente. Queste modifiche devono essere pertanto appoggiate.
21. Per contro, la soppressione della partecipazione sistematica dei presidenti delle sezioni di cinque giudici è una riforma di cui è più difficile apprezzare il valore aggiunto globale. Senza dubbio, tale evoluzione allevierebbe in parte l'ingente mole di lavoro che grava su questi ultimi. Permetterebbe inoltre agli altri giudici di partecipare con maggiore frequenza ai lavori della grande sezione, il che contribuirebbe a tenere in maggiore considerazione la diversità degli Stati membri e la varietà dei sistemi giuridici nazionali. In compenso, questa riforma introdurrebbe una variazione più importante che in passato nella composizione della grande sezione (solo due membri permanenti su quindici, a fronte degli attuali cinque su tredici), con i rischi che questo comporta per la coerenza e la stabilità della giurisprudenza della grande sezione. Peraltro, i presidenti delle sezioni di cinque giudici non sarebbero più pienamente informati delle deliberazioni della grande sezione, in tutti i casi in cui non vi partecipano più.
22. A questo riguardo, la Commissione reputa che sia possibile apportare una lieve modifica alla proposta della Corte per preservare una maggiore stabilità nella composizione della grande sezione, conseguendo ugualmente gli obiettivi prefissati dalla riforma.
23. Essa consisterebbe nel mantenere la composizione suggerita dalla Corte prevedendo, come regola aggiuntiva, che alla grande sezione devono sempre prendere parte tre presidenti delle sezioni di cinque giudici.
24. Il regolamento di procedura contemplerebbe le condizioni che disciplinano la partecipazione dei giudici per ogni causa, probabilmente con un sistema di due elenchi a rotazione (anziché un unico elenco come ora), uno per i presidenti delle sezioni di cinque giudici e uno per gli altri giudici. Il secondo comma dell'articolo 16 prevedrebbe quanto segue:

La grande sezione comprende quindici giudici. Essa è presieduta dal presidente della Corte. Fanno parte della grande sezione anche il vicepresidente nonché tre presidenti delle sezioni di cinque giudici e altri giudici. Le modalità di designazione dei tre presidenti delle sezioni di cinque giudici e degli altri giudici sono stabilite dal regolamento di procedura.

25. La Commissione è favorevole all'**aumento del quorum** per le deliberazioni della grande sezione (undici giudici) e dell'assemblea plenaria (diciassette giudici), come proposto dalla Corte.
26. Infine, la modifica dell'articolo 20 per sopprimere la lettura, in udienza, della relazione presentata dal giudice relatore non fa che abolire una norma già obsoleta. Non si potrebbero sollevare obiezioni in merito.
27. In conclusione, la Commissione appoggia l'insieme delle proposte formulate in relazione alla Corte di giustizia, suggerendo però:
 - di chiarire in quali casi il presidente della Corte può farsi sostituire dal vicepresidente;
 - di mantenere maggiore stabilità nella composizione della grande sezione allargata.

Modifiche relative al Tribunale

28. La Corte è consapevole della necessità di procedere con risolutezza al rapido riassorbimento del numero di cause attualmente pendenti dinanzi al Tribunale e di ridurre i tempi della loro trattazione. Come indica nella sua relazione, la Corte ha dovuto scegliere tra le due possibilità di riforma previste dai trattati, ossia tra l'aumento del numero dei giudici e l'istituzione di uno o più tribunali specializzati. Essa propone di portare a trentanove il numero di giudici del Tribunale.
29. Fatte salve le considerazioni formulate di seguito, la Commissione condivide la scelta della Corte. Da un lato, il numero ingente di cause attualmente pendenti dinanzi al Tribunale esige una soluzione urgente. E solo un aumento immediato del numero dei giudici, avvalendosi di strutture amministrative già esistenti, può consentire di tenere sotto controllo il flusso delle nuove cause, procedendo al contempo in maniera efficace al riassorbimento del volume di cause pendenti. L'istituzione di uno o più organi giurisdizionali specializzati produrrebbe effetti solamente dopo un lasso di tempo considerevole¹. D'altro canto, le oscillazioni che caratterizzano il contenzioso di cui è investito il Tribunale richiedono una soluzione flessibile. In effetti, gli sviluppi del diritto derivato generano regolarmente nuove categorie di controversie di cui è difficile stabilire a priori l'importanza e la stabilità nel tempo. Così, mentre la normativa REACH è stata regolarmente citata negli ultimi anni come fonte potenziale di un contenzioso considerevole, di recente il maggior tasso di incremento è stato registrato per i ricorsi presentati avverso decisioni di sanzione assunte nei confronti di persone o organismi, basate su meccanismi previsti

¹ A titolo di esempio, sono passati oltre due anni tra la proposta di istituire il Tribunale della funzione pubblica (COM(2003)705 del 19 ottobre 2003) e la sua entrata in funzione effettiva (decisione del presidente della Corte di giustizia con cui si dichiara che il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea è regolarmente costituito, GU L 325 del 12 dicembre 2005).

nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune. Parimenti, è difficile prevedere gli effetti che potrebbe avere a medio termine la recente istituzione di numerose agenzie, soprattutto nel settore finanziario. In considerazione di questa volatilità, la creazione di organi giurisdizionali specializzati non sarebbe in grado di rispondere a questi andamenti, quanto meno ora. Una risposta più flessibile va ricercata nell'istituzione, in seno allo stesso Tribunale, di sezioni specializzate, argomento trattato in seguito nel presente parere. Infine, la creazione di organi giurisdizionali specializzati non offrirebbe una soluzione duratura nemmeno al problema del sovraccarico generale del Tribunale, problema non soltanto percepibile in qualche ambito specifico, ma che riguarda ancora e soprattutto le cause complesse quali quelle in materia di concorrenza o di controllo degli aiuti di Stato.

30. La fissazione del numero di giudici aggiuntivi considerato adeguato comporta necessariamente un elemento di incertezza. La proposta annessione di dodici giudici, che consentirebbe la costituzione di quattro sezioni supplementari, dovrebbe ciononostante essere sufficiente ad accrescere in maniera sostanziale la capacità di trattazione delle cause del Tribunale.

31. La modifica proposta dell'articolo 48 dello statuto necessita inoltre un adeguamento correlato dell'articolo 47. Infatti, attualmente, l'articolo 47 rende applicabili al Tribunale e ai suoi membri varie disposizioni dello statuto relative alla Corte, in particolare l'articolo 9, paragrafo 1, che recita: "Il rinnovo parziale dei giudici, che ha luogo ogni tre anni, riguarda alternatamente quattordici e tredici giudici." Laddove il numero di giudici del Tribunale non sia più uguale a quello della Corte, questa disposizione non può più essere direttamente applicabile al Tribunale. La Commissione suggerisce quindi di modificare la proposta della Corte come segue:

– aggiungere un punto 6 bis così redatto:

Il testo del primo comma dell'articolo 47 è sostituito dal seguente:

"Gli articoli 9 bis², 14 e 15, l'articolo 17, primo, secondo, quarto e quinto comma, e l'articolo 18 si applicano al Tribunale e ai suoi membri."

– redigere come segue il punto 7:

Il testo dell'articolo 48 è sostituito dal seguente:

"Il Tribunale è composto di trentanove giudici."

Il rinnovo parziale dei giudici, che ha luogo ogni tre anni, riguarda alternatamente venti e diciannove giudici."

32. Oltre a questo adeguamento tecnico, l'annessione di altri dodici giudici solleva questioni importanti, ossia da un lato l'organizzazione di un Tribunale allargato a trentanove giudici e, dall'altro, il sistema di designazione dei giudici. Le due problematiche, in parte connesse tra loro, sono di seguito affrontate.

² Per l'integrazione del riferimento all'articolo 9 bis, si veda il successivo punto 39 del presente parere.

33. Per quanto concerne **l'organizzazione interna del Tribunale**, la Commissione ritiene necessaria l'adozione di modifiche complementari dello statuto intese ad amplificare l'impatto dell'aumento del numero dei giudici sull'efficacia del funzionamento del Tribunale. Inoltre, tali modifiche dovranno comportare opportuni adeguamenti del regolamento di procedura del Tribunale.
34. Il funzionamento del Tribunale si basa al momento sull'uguaglianza rigorosa tra le diverse sezioni, ciascuna delle quali tratta qualunque categoria di cause secondo turnazioni automatiche. Solo in via eccezionale il presidente del Tribunale può derogare a tale turnazione. Questo metodo di funzionamento obbliga tutti i giudici ad avere padronanza di branche tanto diverse del diritto quali la legislazione sulla concorrenza, quella sulla proprietà intellettuale, il contenzioso agricolo, ecc. Quanto alla sezione delle impugnazioni, la sua composizione è determinata secondo un sistema di rotazione.
35. La Commissione reputa che queste caratteristiche non possano essere mantenute in un organo giurisdizionale costituito da trentanove giudici. La moltiplicazione delle sezioni comporterebbe un'ulteriore frammentazione delle diverse categorie di cause. Sulla base di oltre 600 cause avviate all'anno, ogni giudice relatore vedrebbe attribuirsi circa quindici cause nelle materie più disparate.
36. Appare quindi necessaria una certa specializzazione per materia di varie sezioni del Tribunale per consentire una trattazione più efficace e più rapida delle cause, pur preservando la flessibilità necessaria per l'adeguamento ai contenziosi emergenti.
37. Se compete al Tribunale stabilire i dettagli di tale specializzazione nel proprio regolamento di procedura, il principio sottostante dovrebbe essere iscritto nello statuto stesso, per garantirne la perpetuità. In concreto si potrebbe prevedere che il Tribunale istituisca un numero congruo di sezioni specializzate e in ogni caso almeno due. A tal fine, l'articolo 50 dello statuto potrebbe contemplare un ulteriore comma inserito tra il primo e il secondo, così formulato:
- “Per la trattazione di materie per le quali esiste un contenzioso ingente in termini quantitativi, il Tribunale contempla un numero congruo di sezioni specializzate alle quali sono assegnate le cause relative alle materie in questione. Il numero delle sezioni specializzate non può essere inferiore a due.”*
38. Quanto al presidente del Tribunale, il modo in cui è concepito il sistema attuale fa sì che questi si occupi in prevalenza del trattamento delle domande di provvedimenti provvisori e non disponga di tempo sufficiente da dedicare alla gestione complessiva del contenzioso. È peraltro in larga misura sprovvisto delle competenze per assicurare una tale gestione.
39. La Commissione raccomanda quindi di affiancare al presidente del Tribunale un vicepresidente, come proposto per la Corte. A tal fine potrebbe essere sufficiente rendere applicabile al Tribunale il nuovo articolo 9 bis. All'articolo 47, primo comma, andrebbe quindi aggiunto un riferimento a quest'ultima disposizione. In parallelo, il regolamento di procedura del Tribunale dovrebbe essere modificato per rafforzare i poteri del presidente per quanto riguarda la gestione delle cause e, in particolare, la loro assegnazione ai giudici.

40. Per aumentare l'efficacia di detta modifica, il vicepresidente potrebbe condividere con il presidente il compito di gestire le domande di provvedimenti provvisori. In tal caso, l'articolo 47, primo comma, farebbe riferimento esclusivamente al primo comma dell'articolo 9 bis e sarebbe introdotto un nuovo articolo 48 bis, redatto in questi termini:

"Il vicepresidente assiste il presidente del Tribunale. Lo sostituisce in caso di impedimento o di vacanza della presidenza. Lo sostituisce altresì per le funzioni di cui all'articolo 39 alle condizioni previste dal regolamento di procedura."

41. Sul piano pratico, infine, la Commissione ritiene che, una volta raggiunto un accordo di principio sull'aumento del numero dei giudici, il Tribunale dovrebbe essere dotato delle risorse di bilancio atte a consentirgli di procedere all'assunzione di un numero significativo di referendari aggiuntivi, senza attendere l'adozione e l'entrata in vigore delle modifiche allo statuto. I nuovi referendari, assegnati ai giudici esistenti, potrebbero consentire a questi ultimi di avviare la trattazione delle cause pendenti in attesa dell'entrata in funzione dei nuovi giudici, presso i quali detti referendari potrebbero essere trasferiti in una fase successiva.
42. La seconda problematica che discende dall'aumento del numero di giudici del Tribunale è quella del **sistema di designazione dei giudici**. Le norme relative alla nomina dei giudici del Tribunale sono stabilite direttamente dai trattati. Come accade per la Corte di giustizia, i giudici sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri per sei anni (articolo 19, paragrafo 2, TUE, e articolo 254, secondo comma, TFUE). L'articolo 254 prevede altresì il principio di un rinnovo parziale ogni tre anni. Il solo elemento che può essere stabilito dallo statuto è il numero dei giudici (articolo 254, primo comma, TFUE), purché il Tribunale sia composto almeno da un giudice per Stato membro (articolo 19, paragrafo 2, TUE).
43. Poiché il legislatore non ha le competenze per integrare tali norme, spetta agli Stati membri concordare in maniera informale un sistema di designazione. Dal momento che il numero di giudici da designare non corrisponde al numero degli Stati membri né a un suo multiplo, risulta nella pratica indispensabile un sistema siffatto per consentire nomine rapide e non conflittuali.
44. La Commissione invita dunque gli Stati membri, al momento dell'adozione delle modifiche allo statuto da parte del legislatore, ad adottare una dichiarazione comune in cui si descrive il sistema di designazione concordato. Tale dichiarazione potrebbe essere oggetto di pubblicazione per informazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.
45. Nel decidere il sistema di designazione, la Commissione ritiene che gli Stati membri debbano vigilare affinché siano tenuti in considerazione vari obiettivi fondamentali. Innanzitutto, occorre assicurare la designazione delle persone più adeguate e qualificate per l'esercizio delle funzioni. Tale obiettivo è già assicurato in parte dai pareri forniti dal comitato istituito dall'articolo 255 TFUE. In seguito, occorre garantire una certa stabilità nella composizione del Tribunale, mantenendo per quanto fattibile le possibilità di rinnovo dei giudici. Data la tecnicità delle materie trattate dal Tribunale e l'accresciuto bisogno di specializzazione al suo interno, è importante poter rinnovare il mandato ai giudici che abbiano svolto un lavoro

efficace. Se la transizione da ventisette a trentanove giudici dovesse mettere in dubbio tale possibilità, occorrerebbe interrogarsi seriamente sull'opportunità di tale riforma. Allo stesso tempo, la Commissione è consapevole che gli Stati membri auspicano un sistema che garantisca al meglio una buona rappresentatività di tutti i sistemi giuridici nazionali nella composizione del Tribunale.

46. La transizione da ventisette a trentanove giudici, con un rinnovo parziale di venti e diciannove giudici ogni tre anni, renderà senza dubbio più difficile il perseguimento simultaneo di questi obiettivi.
47. La Commissione ritiene tuttavia che si possano trovare soluzioni equilibrate e, a tal fine, sottopone alla riflessione degli Stati membri i due sistemi alternativi seguenti.
48. Il primo modello è concepito per rispettare la rigorosa parità tra gli Stati membri grazie a una rotazione ugualitaria, pur mantenendo al meglio le possibilità di rinnovo. I due principi di base sarebbero che il Tribunale deve comprendere almeno uno e al massimo due giudici aventi nazionalità di ciascuno Stato membro e che, qualora due giudici abbiano la medesima nazionalità, i loro mandati devono avere uno sfasamento temporale di tre anni (infatti, la concomitanza dei mandati nel tempo rischierebbe di pregiudicare l'indipendenza dei giudici stessi, poiché si ritroverebbero in situazione di concorrenza per un mandato successivo). Nel rispetto di questi due principi, la designazione dei giudici avverrebbe nel modo seguente.
 - Si stabilisce un elenco di rotazione che riporta i ventisette Stati membri. Tale elenco potrebbe essere fissato mediante sorteggio oppure potrebbe seguire l'ordine previsto all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36 allegato ai trattati.
 - Ad ogni rinnovo parziale, sono dapprima individuati gli Stati membri di cui non figura un cittadino nei venti o diciannove giudici che sono a metà mandato e vengono designati in via prioritaria altrettanti giudici della nazionalità di tali Stati. Può trattarsi di giudici il cui mandato è in scadenza (a condizione che ve ne siano delle nazionalità individuate) o di nuovi giudici.
 - Successivamente, per determinare la nazionalità dei giudici ancora da designare, si segue l'elenco di rotazione prestabilito, nel rispetto di un numero massimo di due giudici per Stato membro. Anche in questo caso, può trattarsi di giudici il cui mandato è in scadenza (a condizione che ve ne siano delle nazionalità individuate) o di nuovi giudici.
 - In occasione del rinnovo parziale successivo, si procederà allo stesso modo, avanzando però nell'elenco di rotazione (ripartendo cioè dallo Stato membro che segue immediatamente quello della cui nazionalità è l'ultimo giudice designato la volta precedente).
 - Tutti i candidati così individuati sono esaminati dal comitato di cui all'articolo 255 TFUE. Indipendentemente dal contenuto di tale parere, non si applica alcuna deroga al sistema di designazione. In altri termini, se una candidatura individuale è rimessa in discussione, è facoltà dello Stato membro interessato presentare un altro candidato.

49. Il secondo modello suggerito dalla Commissione è concepito per riflettere un equilibrio tra l'obiettivo di assicurare al meglio la rappresentatività di tutti i sistemi giuridici nazionali e la necessità di soddisfare le esigenze di un Tribunale più strutturato in sezioni specializzate per materia. A tale scopo, la metà dei nuovi giudici (cioè sei) sarebbero designati secondo una procedura che risponde a tale esigenza di specializzazione.
50. Come nel primo modello, il principio di base sarebbe che il Tribunale deve comprendere almeno uno e al massimo due giudici aventi nazionalità di ciascuno Stato membro. La designazione dei giudici avverrebbe nel modo seguente.
- Ad ogni rinnovo parziale, tre giudici sono selezionati tenendo conto delle qualifiche giuridiche richieste per partecipare a una delle sezioni specializzate da istituire a cura del Tribunale. A tal fine, ciascuno Stato membro può presentare un candidato. La selezione tra questi candidati è operata dagli Stati membri sulla base di un parere preliminare del comitato di cui all'articolo 255 TFUE. Gli Stati membri chiedono al comitato di prendere in considerazione, nel suo parere, le qualifiche nel settore della sezione specializzata in questione e di indicare un ordine di merito per i candidati di cui è confermata l'idoneità. Per evitare interruzioni o ritardi nella designazione, gli Stati membri dovrebbero concordare in precedenza la posizione da adottare in seguito al parere del comitato.
 - Gli altri sedici o diciassette giudici sarebbero designati secondo il sistema di rotazione previsto nel primo modello, con una piccola differenza: uno Stato membro di cui, per il rinnovo parziale in questione, è stato nominato un cittadino a seguito di una selezione che tiene conto di una specializzazione, non potrà esercitare, nella stessa occasione di rinnovo, il diritto di designare un giudice che gli spetterebbe in virtù dell'elenco di rotazione.
51. Si dovrebbero altresì precisare le modalità per la prima designazione dei dodici giudici aggiuntivi. Considerata l'urgenza della situazione attuale, non è auspicabile attendere i prossimi rinnovi parziali della composizione del Tribunale nel 2013 e nel 2016 per affiancargli in successione due gruppi di sei giudici. Occorre invece che i dodici nuovi giudici siano designati quanto prima dopo l'entrata in vigore della modifica allo statuto. Al contempo, i mandati di questi nuovi giudici devono essere allineati a quelli dei giudici esistenti, per soddisfare il disposto dell'articolo 254 TFUE che prevede un rinnovo parziale ogni tre anni. A tal fine, la Commissione suggerisce di allineare la durata delle funzioni dei nuovi giudici alla periodicità del rinnovo parziale del Tribunale prolungando la durata delle loro funzioni per tutto il tempo necessario. Il rispetto concomitante di tutte queste esigenze fa sì necessariamente che i primi nuovi giudici debbano esercitare le loro funzioni per una durata che non corrisponderà al mandato di sei anni previsto dai trattati.
52. In tali condizioni, la Commissione ritiene che, per ragioni di certezza del diritto, alla proposta della Corte si debba aggiungere una disposizione transitoria. Da un lato essa dovrebbe prevedere l'entrata in funzione immediata dei nuovi giudici, prima che il loro primo mandato di sei anni abbia formalmente inizio. Dall'altro, essa dovrebbe determinare la durata rispettiva delle funzioni dei nuovi giudici. Tale norma potrebbe figurare come nuovo paragrafo 3 dell'articolo 3:

3. I dodici giudici nominati in seguito all'entrata in vigore del presente regolamento entrano in funzione immediatamente dopo la prestazione del giuramento. Tra questi sono sorteggiati sei giudici il cui mandato termina sei anni dopo il primo rinnovo parziale del Tribunale successivo all'entrata in vigore del presente regolamento. Il mandato degli altri sei giudici termina sei anni dopo il secondo rinnovo parziale del Tribunale successivo all'entrata in vigore del presente regolamento.

53. Quanto alla nazionalità dei primi dodici giudici aggiuntivi, la Commissione suggerisce che sia determinata mediante sorteggio o seguendo l'ordine stabilito all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36 allegato ai trattati.

Modifiche relative al Tribunale della funzione pubblica

54. La Corte propone di prevedere nello statuto la possibilità di assegnare giudici ad interim ai tribunali specializzati onde supplire all'assenza dei giudici che presentano un impedimento a carattere duraturo. In concreto, questa possibilità si applica esclusivamente in relazione al Tribunale della funzione pubblica e si propone un regolamento specifico per questo organo giurisdizionale. In base a tale testo, il Consiglio nominerebbe tre giudici ad interim tra gli ex membri della Corte. Uno di loro sarebbe chiamato in funzione in caso di impedimento effettivo o prevedibile di un giudice del Tribunale per una durata minima di tre mesi.
55. La Commissione è consapevole del fatto che, in un organo giurisdizionale che comprende un numero limitato di giudici, l'assenza prolungata di uno o più dei suoi membri può causare difficoltà pratiche considerevoli. La soluzione proposta per porvi rimedio sembra adeguata.
56. Il regolamento di procedura del Tribunale della funzione pubblica dovrà essere modificato in seguito all'adozione di questo regolamento, soprattutto per adeguare le norme in materia di composizione delle sezioni e di assegnazione delle cause. I giudici ad interim eserciteranno di fatto le loro prerogative solo nell'ambito delle controversie della cui decisione sono investiti, ragione per cui non parteciperanno al sistema di rotazione previsto dal regolamento di procedura.
57. Tale progetto di regolamento sollecita alcune osservazioni in merito ai relativi articoli 2 e 5.
58. Quanto all'articolo 2, occorre precisare l'ordine in base al quale i tre giudici ad interim sarebbero chiamati in funzione al verificarsi di tutte le condizioni di impedimento di uno dei giudici titolari. La Commissione raccomanda di definire tale questione nella decisione del Consiglio che stila l'elenco dei giudici ad interim. Ciò si tradurrebbe nell'aggiunta alla fine dell'articolo 2, paragrafo 1, primo comma, di una frase così formulata:

Tale elenco determina l'ordine di chiamata in funzione dei giudici ad interim, ai sensi del paragrafo 2, secondo comma.

59. Inoltre, all'articolo 2, paragrafo 2, secondo comma, dopo le parole "il presidente del Tribunale designa un giudice ad interim" va inserita l'espressione "secondo l'ordine".

60. Quanto all'articolo 5, utilizzando la stessa terminologia (la "cessazione delle funzioni" dei giudici ad interim), questa disposizione tratta in realtà due situazioni ben distinte: il primo e il terzo comma concernono la cancellazione definitiva dall'elenco, mentre il secondo comma disciplina la fine dell'esercizio effettivo delle funzioni di un giudice ad interim, che resta nominato e presente sull'elenco, ma che cessa la propria attività per effetto del ritorno del giudice soggetto a impedimento. La Commissione suggerisce di distinguere meglio queste due circostanze trattandole in due articoli distinti.
61. Inoltre, in caso di ritorno del giudice soggetto a impedimento, si prevede che il Tribunale (l'insieme dei giudici permanenti del Tribunale o coloro che costituiscono il collegio giudicante interessato?) possa decidere in maniera discrezionale di prorogare o meno le funzioni di un giudice ad interim sino alla conclusione (totale o parziale?) delle cause alla cui trattazione egli abbia partecipato. Questo approccio è discutibile perché potrebbe indebolire l'indipendenza dei giudici ad interim, dal momento che la proroga delle loro funzioni dipenderebbe dal parere dei giudici permanenti con i quali collaborano. Per questo motivo, la Commissione considera che sarebbe più opportuno stabilire un criterio oggettivo per determinare le cause per le quali sono prorogate le funzioni del giudice ad interim anche dopo la fine dell'impedimento del giudice sostituito. A titolo di esempio, suggerisce di prevedere che le funzioni del giudice ad interim siano prorogate, per tutte le cause deferitegli, fino alla conclusione di queste ultime. Ciò garantirebbe una maggiore stabilità nella composizione dei collegi giudicanti. La Commissione raccomanda pertanto di riformulare l'articolo 5 del regolamento come segue:

Articolo 5

Un giudice ad interim è cancellato dall'elenco previsto dall'articolo 2, paragrafo 1, primo comma, in seguito al suo decesso, alle sue dimissioni o alla decisione di sollevarlo dalle funzioni alle condizioni stabilite dall'articolo 6, primo e secondo comma, dello statuto.

Il giudice ad interim il cui nominativo sia cancellato dall'elenco previsto dall'articolo 2, paragrafo 1, primo comma, è sostituito, secondo la procedura prevista da detta disposizione, sino alla regolare scadenza di detto elenco.

Articolo 5 bis

Le funzioni di un giudice ad interim cessano con la fine dell'impedimento del giudice che egli sostituisce. Tuttavia, le funzioni del giudice ad interim sono prorogate, per le cause deferitegli, fino alla conclusione di queste ultime.

Modifiche relative a tutti gli organi giurisdizionali

62. La Corte propone infine di sopprimere il termine forfettario in ragione della distanza di dieci giorni, dal momento che non sarebbe più del tutto giustificato date le nuove tecnologie.
63. È pur vero che il termine forfettario in ragione della distanza di dieci giorni non adempie più, al giorno d'oggi, la funzione per la quale era stato introdotto, ossia compensare il tempo necessario alla trasmissione della corrispondenza agli organi

giurisdizionali. Ciò non toglie che il termine aggiuntivo si rivela talvolta prezioso per consentire alle parti e agli interessati di depositare in tempo le memorie e le osservazioni.

64. La Commissione ritiene che tale modifica non rappresenti una priorità e, per quanto la concerne, potrebbe reputarsi soddisfatta del mantenimento del sistema attuale. Al contrario, potrebbe anche adeguarsi qualora fosse adottata la soppressione del termine in ragione della distanza.
65. Qualora venga soppresso il termine aggiuntivo di dieci giorni, la Commissione raccomanderebbe tuttavia il prolungamento di taluni termini specifici contemplati nello statuto³:
- il termine di due mesi per presentare osservazioni scritte sulle domande di pronuncia pregiudiziale (articolo 23, secondo comma, dello statuto) dovrebbe essere portato a dieci settimane, in considerazione della complessa elaborazione che spesso queste osservazioni richiedono, soprattutto per gli Stati membri e le istituzioni;
 - il termine di due mesi per proporre l'impugnazione di talune decisioni del Tribunale (articolo 56, primo comma) o del Tribunale della funzione pubblica (articolo 9, primo comma, dell'allegato I) dovrebbe parimenti essere portato a dieci settimane, giacché entro questo termine le parti interessate devono in sequenza adottare la decisione di fondo di proporre impugnazione (il che potrebbe richiedere un certo tempo per motivi di procedura interna) e redigere detta impugnazione;
 - dovrebbe essere portato a tre settimane il termine di due settimane per proporre impugnazione contro le decisioni del Tribunale o del Tribunale della funzione pubblica che respingono un'istanza d'intervento (articolo 57, primo comma, e articolo 10, primo comma, dell'allegato I).
66. Dovrebbero essere altresì prolungati altri termini stabiliti nei regolamenti di procedura degli organi giurisdizionali:
- il termine di sette giorni per proporre domanda di presentazione di una replica o di una memoria integrativa successiva a una replica in un'impugnazione incidentale (articolo 117, §§ 1 e 2, ultima frase, regolamento di procedura della Corte, e articolo 143, §§ 1 e 2, ultima frase, regolamento di procedura del Tribunale);
 - il termine di un mese per presentare osservazioni su un riesame (articolo 123 *sexies*, secondo comma, regolamento di procedura della Corte);
 - il termine di due mesi per presentare osservazioni su una domanda di pronuncia pregiudiziale AELS (articolo 123 *octies*, terzo comma, regolamento di procedura della Corte).

³ Non possono essere modificati i termini fissati direttamente dai trattati, come il termine di due mesi per la proposta di un ricorso di annullamento (articolo 263 TFUE) o il termine di un mese previsto dall'articolo 269 TFUE.

67. Infine, sarebbe auspicabile che, a fronte della soppressione del termine in ragione della distanza, i termini di procedura fossero sospesi per le prime due settimane del mese di agosto nonché tra il 20 dicembre e il 3 gennaio. Infatti, durante questi periodi di vacanze giudiziarie, risulterebbe particolarmente arduo rispettare termini brevi di dieci giorni.

Conclusioni

La Commissione esprime un parere favorevole alla modifica dello statuto proposta dalla Corte, fatti salvi gli emendamenti indicati ai punti 16, 23 e 24, 31, 37, 40, 52, 58, 59, 61 e 65 del presente parere e a condizione dell'adozione contestuale da parte degli Stati membri di un sistema di designazione dei giudici del Tribunale.

Il presente parere è trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio.