

**ORDINE DEGLI
AVVOCATI DI ROMA**

ASSOCIAZIONE ITALIANA GIURISTI EUROPEI

**«IL PROCESSO DINANZI AI GIUDICI DELL’UNIONE EUROPEA
LE FONTI DEL DIRITTO PROCESSUALE»**

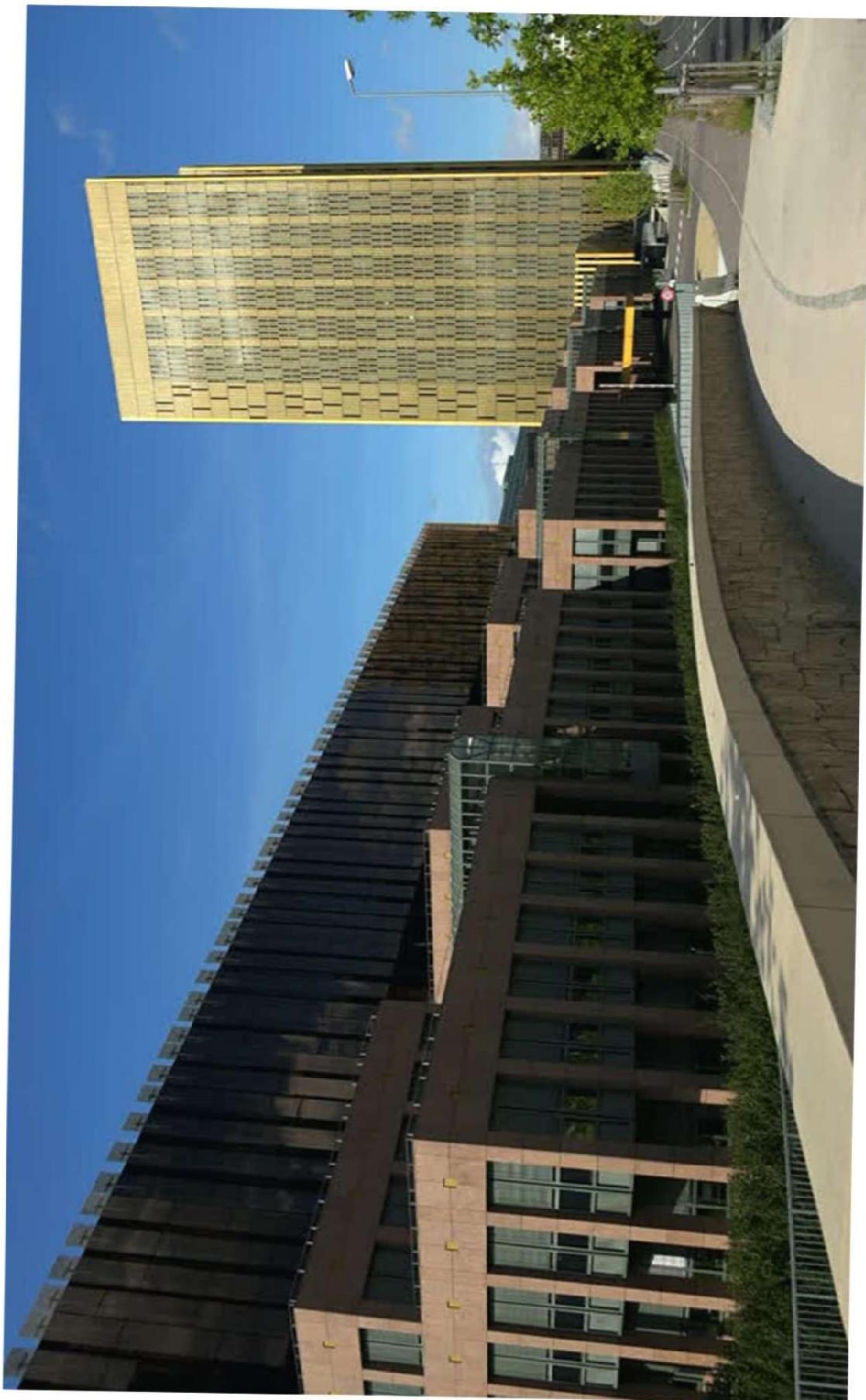
**17 febbraio 2021
12h00-14h00**

Prof. Roberto Mastroianni
(giudice del Tribunale dell’Unione Europea)

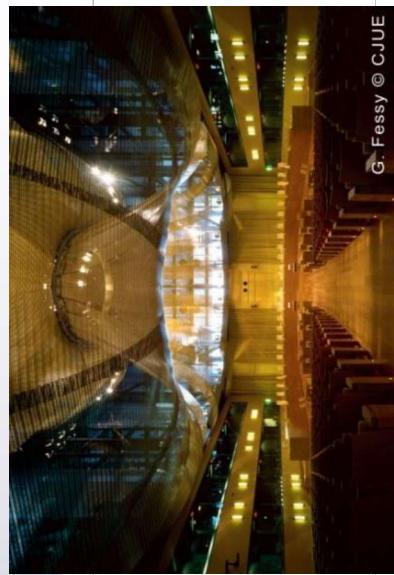


SCHEMA DELLA PRESENTAZIONE

- Il sistema di tutela giurisdizionale dell'UE: il ruolo del giudice dell'UE e del giudice nazionale
- Le fonti. L'architettura giurisdizionale. Composizione, struttura e funzionamento della Corte di giustizia dell'UE.
- Le competenze e il loro riparto interno tra Corte e Tribunale.
Caratteristiche generali del processo.



LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE (CGUE)



■ Un'unica istituzione

- Art. 19 TUE: la CGUE assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.

■ Comprende:

- La Corte di giustizia
- Il Tribunale (dal 1989) (cd. giudice del fatto)
 - I tribunali specializzati

- 1 settembre 2016: soppressione del Tribunale della funzione pubblica «TFP» (operativo dal 2005 al 2016), per effetto della riforma dell'architettura giudiziaria creata dal Trattato di Nizza: raddoppio del numero dei giudici del Trib. in tre fasi, soppressione del TFP, «congelamento» sine die di nuovi tribunali specializzati

- In comune le varie DG (Amministrazione; Multilinguismo; Ricerca e documentazione; Informazione; Protocollo e visite) - circa 2200 dipendenti in totale

CGUE E GIUDICI NAZIONALI

- **Principio di attribuzione:** la Corte di giustizia dell'Unione europea ha giurisdizione soltanto nelle materie e per i ricorsi **espressamente previsti** dai Trattati
- Il sistema giurisdizionale europeo coinvolge anche i **giudici nazionali**, per i quali il diritto dell'Unione europea è fonte applicabile per le controversie che rientrano nella loro competenza
 - 1963: Causa C-26/62 *Van Gend & Loos*: ha sancito il principio dell'*effetto diretto del diritto comunitario* dinanzi ai giudici degli Stati membri
 - 1964: Causa C-6/64 *Costa c. ENEL*: ha stabilito che il diritto comunitario è da intendersi come un ordinamento giuridico autonomo in posizione di primazia rispetto alle norme nazionali
- Art. 19, par. 1, cpv, TUE: gli Stati membri stabiliscono i **rimedi giurisdizionali necessari** per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto UE.
- **Il caso delle procedure «bifasiche»**
 - sentenze CG 3 dicembre 1992, C-97/921, *Oleificio Borrelli*; 19 dicembre 2018, C-219/17, *Berlusconi e Fininvest*

LE FONTI DEL DIRITTO PROCESSUALE DELL'UE

Frammentarietà ed eterogeneità delle fonti

- Norme di diritto primario**
 - Norme generali e di struttura
 - Norme sulle azioni («ricorsi»)
 - Regole procedurali principali
- Accordi internazionali dell'Unione che attribuiscono competenza alla CGUE**
 - accordo di recesso con Regno Unito
- Norme di diritto derivato**
 - I regolamenti di procedura («codici di procedura») di Corte e Tribunale
 - Atti di diritto derivato che disciplinano le competenze alla Corte di giustizia in settori particolari (es. meccanismi di risoluzione bancaria)
- Atti di soft law e principi giurisprudenziali**

LE FONTI: IL DIRITTO PRIMARIO

I TRATTATI ISTITUTIVI E LA CARTA

- TUE:** art. 13 e art. 19 (composizione e ruolo della CGUE)
- TFUE:** (artt. 251-281 TFUE: disposizioni di varia natura dedicate alla CGUE, in particolare alle sue competenze)
- La Carta dei diritti fondamentali** (art. 47: tutela giurisdizionale effettiva; diritto a un processo equo entro un termine ragionevole)

LE FONTI: IL DIRITTO PRIMARIO

■ Lo Statuto della Corte di giustizia dell'UE

- È inserito nel **Protocollo n. 3**, allegato ai trattati (v. art. 281 TFUE). Ultima modifica nel 2019
- Contiene in 64 articoli:
 - Lo «Statuto» dei giudici e degli avvocati generali (Titolo I)
 - Le regole organizzative della Corte (Titolo II)
 - Le principali regole del processo dinanzi alla Corte (Titolo III)
 - Le regole organizzative e procedurali del Tribunale (Titolo IV)
- Viene **modificato** (ad eccezione del titolo I, per il quale è necessario procedere secondo il meccanismo di revisione dei Trattati) su richiesta della Corte di giustizia, dal Consiglio e dal PE **secondo la procedura legislativa ordinaria**, previa consultazione della Comm. o su proposta di quest'ultima, previa consultazione della Corte di giustizia

LE ALTRE FONTI

- **I regolamenti di procedura delle due giurisdizioni**
 - Regolamento della Corte di giustizia (2020 – 210 articoli) e regolamento addizionale (2014)
 - Regolamento del Tribunale (2018 – 227 articoli)
 - (*Regolamenti dei tribunali specializzati*)
- **Norme di carattere organizzativo**
 - la cd. *soft law* procedurale:
 - Istruzioni pratiche alle parti, relative alle cause proposte dinanzi alla Corte (2020)
 - Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (2019)
- **Le altre fonti:**
 - i principi generali di diritto comuni agli SM;
 - la giurisprudenza della Corte di giustizia

I REGOLAMENTI DI PROCEDURA

- Le disposizioni che regolano il processo dinanzi alle giurisdizioni dell'UE (contenute nei loro rispettivi RP) dipendono dall'iniziativa istituzionale del "potere giudiziario"
 - Art. 253, 6° co., TFUE: la **Corte** stabilisce il proprio RP, che è sottoposto all'approvazione del Consiglio (il quale delibera a maggioranza semplice: rafforzamento del potere giudiziario)
 - Art. 254, 5° co., TFUE: il **Trib.** stabilisce il proprio RP, *di concerto con la Corte di giustizia*, anch'esso sottoposto all'approvazione del Cons. secondo le stesse modalità
 - Art. 257 TFUE: i **tribunali specializzati** stabiliscono il proprio RP, *di concerto con la Corte di giustizia, anch'esso sottoposto all'approvazione del Cons. secondo le stesse modalità*

LA PIÙ RECENTE RIFORMA DELL'ARCHITETTURA GIURISDIZIONALE

➤ Il Regolamento 2015/2422:

- ✓ **ha soppresso il Tribunale della funzione pubblica**
(ri)transferendo il contenzioso tra l'UE ed i suoi agenti e funzionari al Tribunale
- ✓ **ha previsto l'aumento progressivo del numero dei giudici del Tribunale** (tre tappe: 2 giudici per Stato membro a partire dal 1 settembre 2019)

➤ I motivi sottesi alla riforma:

- ✓ Ridurre rapidamente l'arretrato
- ✓ Ridurre la durata dei procedimenti

COMPOSIZIONE CGUE (DAL 1° FEBBRAIO 2020)

► Corte di Giustizia:

- 27 Giudici (uno per Stato membro);
- 11 Avvocati generali (AG), di cui 5 permanenti (FR, DE, IT, ES, PL) e 6 a rotazione tra i Paesi più piccoli;
- 1 Cancelliere (capo di tutto il personale)

► Tribunale:

- 54 giudici (due per Stato membro - attualmente 51),
- 1 Cancelliere (non esistono posti permanenti di AG)

- Il mandato di Giudici e AG è di 6 anni (rinnovabili); il rinnovo parziale avviene ogni 3 anni (Art. 253 TFUE § 2)
 - I giudici di ciascun organo scelgono il proprio Presidente ed un Vice-Presidente che durano in carica 3 anni
 - Ogni membro è assistito da un team di giuristi (referendari) e assistenti scelti intuitu personae (il cui numero varia per la Corte e il Tribunale)

AVVOCATI GENERALI

- L'articolo 252 TFUE prevede che la CG sia assistita da otto AG ma in caso di richiesta della Corte, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può aumentare il numero degli AG.
 - ✓ (la decisione 2013/336/UE del 25 giugno 2013 ha portato il numero a undici, con effetto a partire dal 7 ottobre 2015)
- L'AG ha il (principale) compito di presentare pubblicamente, in assoluta imparzialità, ed in piena indipendenza, **conclusioni motivate** sulle cause che, conformemente allo Statuto della CGUE, richiedono il suo intervento.
 - Ruolo del primo AG (a rotazione per 1 anno)

NOMINA DI GIUDICI E AG

- Corte e Tribunale: **di comune accordo tra i governi degli Stati membri** previa consultazione del Comitato di cui all'art. 255 TFUE
- Il **Comitato** è composto da 7 membri scelti tra ex componenti della Corte e del Tribunale e giuristi di notoria competenza
- Art. 253 TFUE § 1: Giudici e Avvocati Generali sono scelti tra personalità che offrano tutte garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni per l'esercizio, nei rispettivi Paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza

FUNZIONAMENTO (I): CORTE DI GIUSTIZIA

➤ La Corte di giustizia si riunisce (art. 16 Statuto):

- ✓ di norma in **sezioni da 3 o 5 giudici**.
Presidenti delle sezioni sono eletti per tre anni (art. 16 dello Statuto)
- ✓ talvolta in **grande sezione**, quando lo richiede uno Stato membro o una istituzione che è parte in causa.
La grande sezione è composta, secondo un criterio di rotazione, da 15 giudici (il Vice-presidente, tre Presidenti delle sezioni a 5, e altri giudici) ed è presieduta dal Presidente della CGUE (art. 16 dello Statuto)
- ✓ eccezionalmente in **seduta plenaria**:
 - ✓ i.e. per statuire sulle dimissioni del Mediatore o dei Commissari o dei membri della Corte dei Conti
 - ✓ quando la causa di cui è investita riveste un'importanza eccezionale (es. *Pringle C-370/12; Parere 2/13 sull'adesione alla CEDU; Wrightman e a., C-621/18 sull'art. 50 TUE – Brexit*)

Funzionamento (II): TRIBUNALE

- Il Tribunale opera in sezioni composte di **3 o 5 giudici** (art. 50 Statuto). Di norma giudica in formazioni di tre giudici, a meno che non si ritenga che la complessità o importanza della causa richieda la partecipazione di 5 giudici
- Il RP Trib. (artt. 25 ss.) determina la composizione delle sezioni e l'assegnazione delle cause a quest'ultime e può prevedere che il Tribunale si riunisca in **grande sezione** nei casi e alle condizioni dallo stesso determinate.
- Articolo 28 RP Trib.:
 - ✓ Su domanda di uno SM o di una istituzione che è parte del procedimento, la causa deve essere decisa da una sezione composta da almeno cinque giudici (art. 28, § 1)
 - ✓ Quando la difficoltà in diritto o l'importanza della causa o circostanze particolari lo giustificano, una causa può essere rimessa dinanzi alla grande chambra o dinanzi una sezione composta da un numero differente di giudici (art. 28, § 1)
- In certe situazioni determinate dal RP, il Tribunale può statuire nella persona del **giudice unico** (art. 50 Statuto)

COMPETENZE (I)

- Art. 19 TUE, par. 3:
«La CGUE si pronuncia conformemente ai trattati:
- a) sui ricorsi presentati da uno Stato membro, da un'istituzione o da una persona fisica o giuridica;
- b) in via pregiudiziale, su richiesta delle giurisdizioni nazionali, sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni;
- c) negli altri casi previsti dai trattati.»

COMPETENZE (III)

➤ La Corte di Giustizia ha giurisdizione su tutte le materie di competenza UE, tranne:

- ✓ Le controversie in materia di PESC (art. 275 TFUE)
- ✓ Ma la Corte può sindacare la legittimità delle misure restrittive adottate nei confronti di persone fisiche o giuridiche
- ✓ In materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia, le controversie relative alla validità o proporzionalità delle operazioni di polizia per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna (art 267 TFUE)

NATURA DELLA GIURISDIZIONE: DI MERITO, DI ANNULLAMENTO E DICHIARATIVA (CONTENZIOSO DELLE PERSONE FISICHE E GIURIDICHE)

I. Giurisdizione piena di merito

- risarcimento danni per responsabilità extracontrattuale dell'UE (artt. 268 e 340 TFUE)
 - Risarcimento dei danni prodotti da istituzioni o agenti dell'Unione nell'esercizio delle loro funzioni
- controversie in materia di "pubblico impiego" (art. 270 TFUE)
- ricorsi contro le sanzioni pecuniarie, ad es. in materia antitrust (art. 261 TFUE, art. 31 Reg. 1/2003)
- controversie decise in virtù di clausole compromissorie (artt. 272 e 273 TFUE)
 - Clausole compromissorie contenute in un contratto stipulato dall'Unione
- Controversie tra Stati membri in connessione con l'oggetto dei Trattati

NATURA DELLA GIURISDIZIONE DELL'UE: SEGUO

■ II. Giurisdizione di annullamento (conformità dell'atto al diritto UE)

- ricorsi per l'annullamento di atti di istituzioni, organi e organismi dell'UE (artt. 263 e 264 TFUE)

■ III. Giurisdizione dichiarativa

- rinvii pregiudiziali di interpretazione e di validità (art. 267 TFUE)
- accertamento incidentale dell'illegittimità di un atto a portata generale ai fini della sua inapplicabilità (art. 277 TFUE)
- ricorsi in carenza (art. 265 TFUE)

RIPARTO INTERNO DELLE COMPETENZE (I): SINTESI

- **Rinvio pregiudiziale:**
 - ✓ Corte di giustizia (ma in potenza anche Tribunale, art. 256 § 3 TFUE)
- **Ricorsi diretti:**
 - ✓ Competenza generalizzata in primo grado: Tribunale
 - ✓ Controversie in cui sono convenuti SM o conflitti interistituzionali: Corte di giustizia

RIPARTO INTERNO DELLE COMPETENZE (III): CORTE DI GIUSTIZIA

➤ La Corte di giustizia è competente a conoscere:

- **Rinvio pregiudiziale** (art. 267 TFUE)
- **Ricorso per inadempimento** (art. 258 – 260 TFUE)
- **Ricorsi di annullamento** proposti da uno SM contro il PE e/o contro il Consiglio (fatta eccezione, come detto, per gli atti in materia di *aiuti di Stato*, di *dumping* e di *competenze di esecuzione*) o presentati da un'istituzione dell'UE contro un'altra istituzione (art. 263 TFUE)
- **Ricorso per carenza** (art. 265 TFUE: competenza ripartita tra Corte e Tribunale secondo gli stessi criteri propri del ricorso di annullamento)
- **Impugnazioni** limitate alle questioni di diritto contro le decisioni del Tribunale (art. 256 TFUE e art. 56 Statuto)

RIPARTO INTERNO DELLE COMPETENZE (III): TRIBUNALE

- Il Tribunale è competente a conoscere (v. art. 256 TFUE e art. 51 Statuto):
 - dei ricorsi proposti dalle persone fisiche o giuridiche diretti all'annullamento degli atti delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione europea
 - dei ricorsi proposti dagli Stati membri **contro la Commissione**;
 - dei ricorsi proposti dagli Stati membri **contro il Consiglio** riguardanti gli atti adottati nell'ambito degli aiuti di Stato, le misure di difesa commerciale («dumping») e gli atti mediante i quali il Consiglio esercita competenze d'esecuzione;
 - dei ricorsi diretti a ottenere il **risarcimento dei danni** causati dalle istituzioni o dagli organi o organismi dell'UE o dai loro agenti;
 - dei ricorsi fondati su **contratti stipulati dall'UE**, che prevedono espressamente la competenza del Tribunale;
 - dei ricorsi nel settore della **proprietà intellettuale** diretti contro l'Ufficio dell'UE per la proprietà intellettuale (EUIPO) e contro l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali;
 - delle **controversie tra le istituzioni dell'UE e il loro personale** relative ai rapporti di lavoro e al regime di previdenza sociale.

L'art. 256 § 1 («Lo Statuto può prevedere che il Tribunale sia competente per altre categorie di ricorsi») consente un'agevole modifica del riparto interno

LE IMPUGNAZIONI

- Le pronunce del Tribunale possono essere **impugnate innanzi alla Corte di giustizia solo per motivi di diritto** (art. 56 Statuto):
 - ✓ Incompetenza del Tribunale
 - ✓ Irregolarità della procedura
 - ✓ Violazione diritto UE
- v. tuttavia **sistema di filtraggio** (art. 56 bis Statuto): l'esame delle impugnazioni delle decisioni del Tribunale aventi a oggetto una decisione di una commissione di ricorso indipendente (*inter alia*, EUIPO) è subordinato alla loro ammissione preventiva da parte della Corte (quando è sollevata una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'UE)

LE IMPUGNAZIONI CD. STRAORDINARIE

- Le pronunce della Corte di giustizia
di norma non possono essere impugnate, ma...
 - ✓ Opposizione di terzo (terzo interessato e non coinvolto, art. 42 Statuto)
 - ✓ Revocazione (fatti nuovi e decisivi, entro 10 anni, art. 44 Statuto)
 - ✓ Interpretazione (sentenza oscura nel senso o nella portata, art. 43 Statuto)
- (*disposizioni applicabili anche al Tribunale*)

CARATTERISTICHE GENERALI DEL PROCESSO DINANZI AI GIUDICI DELL'UE

- ✓ processo ispirato ai requisiti essenziali (già riconosciuti dalla giurisprudenza) fissati dall'**art. 47 Carta**:
 - ✓ i) diritto a un ricorso effettivo a tutela dei diritti e delle libertà garantiti dall'UE;
 - ✓ ii) diritto a un processo equo, pubblico entro un termine ragionevole;
 - ✓ iii) facoltà di farsi difendere e rappresentare;
 - ✓ iv) gratuito patrocinio per un accesso effettivo alla giustizia dell'UE
- ✓ **unitarietà:** schema processuale sostanzialmente identico (fatta eccezione per i rinvii pregiudiziali): ergo modifiche dei RP a cascata
- ✓ **elasticità** (es. deposito di un atto alla cancelleria di una giurisdizione piuttosto che dell'altra; regime delle preclusioni)

CARATTERISTICHE GENERALI (SEGUE)

- ✓ prevalente **connotazione scritta** (progressivo declino dell'oraliità)
- ✓ **contraddittorio**: pieno confronto tra le parti (principio della parità delle armi, codificato nell'art. 64 RP Trib., norma di portata generale; art. 47 Carta: v. C-413/18 P, H. Consiglio)
- ✓ **iniziativa di parte e poteri d'ufficio**: carattere prevalentemente inquisitorio in cui è salvaguardato il principio dispositivo (MOP e misure d'istruzione)

CARATTERISTICHE GENERALI (SEGUO')

- **Durata del processo:** nessun termine fisso (durata variabile: differenza tra pregiudiziali e ricorsi diretti), v. *la giurisprudenza recente che ha sanzionato la violazione del termine ragionevole di giudizio, sancito dall'art. 47 della Carta*
- **Regime linguistico:**
 - Ammesse tutte le lingue ufficiali
 - Lingua di lavoro (*interna*) della Corte : francese
 - In udienza possibile interpretazione simultanea in tutte le lingue
 - Pubblicazione in tutte le lingue (v., tuttavia, cd. pubblicazione selettiva)
- **Costi**
 - Il procedimento è gratuito
 - Parte soccombeante sopporta le spese (salvo compensazione totale o parziale in casi particolari). In caso di disaccordo: procedura di liquidazione delle spese (T-**\$/DEP) ex art. 140 RP dinanzi al giudice UE (caso di norma rinviatto al giudice relatore della causa principale)
 - Possibile il gratuito patrocinio

LA RAPPRESENTANZA DELLE PARTI (I)

- **Regola generale: è necessaria l'assistenza tecnica**
 - ✓ Eccezione è prevista per la presentazione di una domanda di gratuito patrocinio
- **Art. 19 Statuto:**
 - ✓ Gli SM così come le istituzioni dell'UE sono rappresentati davanti alla CGUE da un agente nominato per ciascuna causa (che può essere assistito da un consulente o da un avvocato);
 - ✓ Le altre parti devono essere rappresentate da un avvocato (nozione uniforme ricavata dalle specifiche direttive relative all'esercizio della professione forense):
 - ✓ In assenza di altre indicazioni, è sufficiente che l'avvocato sia abilitato a patrocinare dinanzi alle giurisdizioni di uno Stato membro (non è richiesta un'abilitazione al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori)
 - ✓ Una disposizione particolare è prevista per i professori: possono patrocinare ove abilitati dalla legislazione dello Stato membro di cui hanno la cittadinanza
 - ✓ una «parte» ai sensi di tale disposizione deve avvalersi degli uffici di un terzo: una «parte» e il suo difensore non possono essere la stessa persona (C-392/18, § 17-19)

LA RAPPRESENTANZA DELLE PARTI (SEGUE)

- **L'eccezione prevista per i procedimenti pregiudiziali**
 - ✓ Art. 97 § 3 RP: la Corte tiene conto delle regole di procedura in vigore dinanzi al giudice a quo:
 - Il rappresentante della parte nel procedimento principale può patrocinare davanti alla CG nell'ambito dei procedimenti pregiudiziali
 - Una parte che nel procedimento del rinvio può difendersi da sola può partecipare direttamente al procedimento pregiudiziale dinanzi alla CG
- **La prova della qualità di agente, di avvocato o di consulente (art. 44 RP CG):**
 - ✓ **Agenti:** un documento ufficiale rilasciato dal loro mandante che ne notifica copia al cancelliere
 - ✓ **Avvocati:** un certificato da cui risulti l'abilitazione a esercitare dinanzi ad una giurisdizione nazionale di uno SM, e, se la parte assistita è una persona giuridica, mediante una procura rilasciata da quest'ultima
 - ✓ **Consulenti:** mandato rilasciato dalla parte che assistono

LA DETERMINAZIONE DELLA LINGUA DI PROCEDURA

Nei ricorsi diretti è scelta dal ricorrente (art. 37 RP CG; 45 RP Trib)

(*In materia di PI, in caso di opposizione di una parte che ha partecipato nel procedimento dinanzi all'EUIPO, la lingua è quella del procedimento*)

Nei procedimenti pregiudiziali è quella della giurisdizione del rinvio

➤ Eccezioni

- ✓ Se il convenuto è uno SM o una persona fisica o giuridica di uno SM, la lingua di procedura è la lingua di quest'ultima
- ✓ Su domanda congiunta delle parti (salvo che per le istituzioni), o su domanda di una parte, ed ascoltate le altre e l'AG, nei ricorsi diretti può essere autorizzato l'uso di un'altra lingua
- ✓ Nei procedimenti pregiudiziali (su domanda motivata di una parte, dopo aver ascoltato le altre e l'AG) può essere autorizzato l'impiego di un'altra lingua per la fase orale (AJD Tuna, C-221/09)