

LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Paolo BIAVATI*

SOMMARIO. I. *Introduzione*. II. *Un breve profilo storico*. III. *Le basi normative nei trattati e nella legislazione secondaria*. IV. *Il contenuto della giurisdizione dell'Unione*. V. *Gli organi giurisdizionali dell'Unione e la loro competenza*. VI. *Il ruolo della giurisprudenza nel sistema dell'Unione*. VII. *Le garanzie del potere giudiziario*. VIII. *Governo e amministrazione degli organi giurisdizionali*. IX. *Gli ostacoli all'accesso alla giustizia e i mezzi alternativi di risoluzione delle controversie*. X. *L'impatto del trattato costituzionale*. XI. *I problemi fondamentali e le proposte di soluzione*.

I. INTRODUZIONE

E' difficile trovare, negli ordinamenti moderni, un organo giudiziario che abbia contribuito alla loro evoluzione e al loro sviluppo, così come è accaduto per la Corte di giustizia in rapporto all'ordinamento dell'Unione europea. Il diritto comunitario, quale oggi lo conosciamo, probabilmente non esisterebbe senza lo sforzo, efficace e silenzioso, dei giudici di Lussemburgo.¹

Nata come organo di regolazione dei conflitti, soprattutto fra gli Stati e le istituzioni delle giovani comunità europee, simile nella sua struttura ad altri tribunali internazionali, la Corte di giustizia ha presto saputo diventare qualcosa di molto diverso, soprattutto cogliendo appieno l'opportunità di fungere da tramite per la tutela dei diritti che i singoli, privati o imprese,

* Ordinario dell'Università di Bologna.

¹ Questa relazione sintetizza idee che trovano più ampio sviluppo nel mio libro *Diritto processuale dell'Unione europea*, Milano, 2005.

vantavano direttamente nei confronti delle autorità comunitarie. Essa si è quindi posta allo stesso tempo quale giudice costituzionale e tribunale internazionale, quale giudice del diritto e giudice del fatto.

La Corte ha certo interpretato il diritto comunitario, specialmente attraverso lo strumento più efficace del suo successo, vale a dire il procedimento pregiudiziale di interpretazione e di validità. Tuttavia, fermarsi qui sarebbe poco: i giudici che siedono nel palazzo ubicato alla periferia della capitale del granducato di Lussemburgo, al Plateau Kirchberg, più che interpretare, hanno forgiato il sistema giuridico delle Comunità.

Principi come quello della supremazia del diritto europeo sui diritti nazionali, dell'immediata applicazione del diritto europeo da parte dei giudici nazionali, del valore precettivo dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo sono stati basati, fino ad oggi, su storiche pronunce della Corte, come i casi *Costa c. Enel*, *Van Gend & Loos*, *Internationale Gesellschaft*. Soltanto il trattato costituzionale, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, si è posto l'obiettivo di portare sul piano della legge affermazioni che sono nate e si sono sviluppate sul terreno della giurisprudenza.

La storia, ancora breve ma ormai non più irrilevante, del diritto dell'integrazione europea mette in luce come, proprio nei momenti in cui più faticoso era il dialogo politico fra i governi, i giudici della Corte di giustizia hanno saputo attuare scelte, tanto più importanti, quanto più silenziosamente attuate nella discrezione delle aule giudiziarie.

A differenza, quindi, dei tribunali internazionali classici, chiamati ad una rinnovata difficile legittimazione, e dei tribunali nazionali, applicatori e trasmettitori dei valori sociali e politici dei singoli sistemi, i giudici di Lussemburgo hanno contribuito, in maniera decisiva, a fare sviluppare in modo spesso originale ed innovativo l'ordinamento di cui sono il vertice giudiziario.

Qualcuno ha parlato di Europa dei giudici.² Certo, non solo dei giudici: dei governi, della società civile, dei cittadini, delle imprese. Ma senza i giudici l'Europa non sarebbe quella che oggi ha raggiunto il massimo livello di integrazione della storia moderna.³

² Lecourt, *L'Europe des juges*, Bruxelles, 1976.

³ Offrire una bibliografia accettabile sui temi della Corte di giustizia richiederebbe pagine. Mi limito qui ad indicare alcuni fra i principali contributi recenti.

a) manuali ed opere generali: Ballarino, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, 6a. ed., Padova, 2001; Isaac-Blanquet, *Droit communautaire général*, 8a. ed., Parigi, 2001;

II. UN BREVE PROFILO STORICO

Il cammino dell'integrazione europea ha preso le mosse dai tre trattati delle Comunità europee: il trattato di Parigi del 18 aprile 1951, istitutivo della

Boulouis-Darmon, *Contentieux communautaire*, 2a. ed., Parigi, 2001; Schermers-Waelbroeck, *Judicial protection in the European Union*, 6a. ed., L'Aja, 2001; De Burca-Weiler (eds.), *The European Court of justice*, Oxford, 2001; Dashwood-Johnston (eds.), *The future of the Judicial System of the European Union*, Oxford, 2001; Simon, *Le système juridique communautaire*, Parigi, 3a. ed., 2002; Rideau-Picod, *Code des procédures juridictionnelles de l'Union européenne*, Parigi, 2002; Nascimbene (ed.), *Il processo comunitario dopo Nizza*, Milano, 2003; Mengozzi, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione Europea*, Padova, 2003; Tesauro, *Diritto comunitario*, Padova, 3a. ed., 2003; Gaja, *Introduzione al diritto comunitario*, Roma-Bari, 9a. ed., 2003; Tizzano (ed.), *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità europea*, Milano, 2004; Pocar, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, 9a. ed., Milano, 2004.

b) articoli di dottrina: Jacque', "L'avenir de l'architecture juridictionnelle de l'Union", *Revue trimestrielle de droit européen*, 1999, p. 409; Rabe, "Zum Reform des Gerichtssystems der Europäischen gemeinschaften", *Europa Recht*, 2000, p. 811; Waelbroeck, D., "Vers une nouvelle architecture judiciaire européenne?", *Cahiers de droit européen*, 2000, p. 3; Meij, "Architects or judges? Some comments in relation to the current debate", *Common Market Law Review*, 2000, p. 1039; Jacobs, "Human rights in the EU: the role of the Court of Justice", *European Law Review*, 2001, p. 331; Nascimbene, "Nuovi profili di competenza del giudice comunitario in materia di cooperazione giudiziaria", *Rivista di diritto processuale*, 2004, p. 55.

c) in specifico, sul trattato di Nizza: Adam, "I progetti di riforma del sistema giurisdizionale comunitario", *Il diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 157; Nascimbene, "Il Trattato di Nizza e l'allargamento della UE", *Corriere giuridico*, 2001, p. 5; Rideau (ed.), *Union européenne. Commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 Février 2001*, Parigi, 2001; Dashwood, "The constitution of the European Union after Nice: law-making procedures", *European Law Review*, 2001, p. 215; Ruiz-Jarabo, "La réforme de la Cour de justice opérée par le traité de Nice et sa mise en œuvre future", *Revue trimestrielle de droit européen*, 2001, p. 705; Mastroianni, "Il Trattato di Nizza e il riparto di competenze tra le istituzioni giudiziarie comunitarie", *Il diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 769; Lugato, "La rilevanza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea", *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 1009; Johnston, "Judicial reform and the Treaty of Nice", *Common Market Law Review*, 2001, p. 499; Tambou, "Le système juridictionnel communautaire revu et corrigé par le traité de Nice", *Revue du Marché commun*, 2001, p. 164; Calvano, "Verso un sistema di garanzie costituzionali dell'UE? La giustizia comunitaria dopo il Trattato di Nizza", *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, p. 209; Hatje, "Die institutionelle Reform der Europäischen Union, der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand", *Europa Recht*, 2001, p. 143; Azzena, "Il giudice comunitario e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea", *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, p. 613; Salerno, "Giurisdizione comunitaria e certezza del diritto dopo il trattato di Nizza", *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p. 5; Rossi, L. S. (ed.), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002; Trocker,

Comunità europea del carbone e dell'acciaio e i due trattati di Roma del 25 marzo 1957, istitutivi della Comunità europea⁴ e della Comunità europea dell'energia atomica.

La Corte di giustizia era prevista come organo giurisdizionale già nel trattato CECA. Contestualmente alla sottoscrizione dei trattati di Roma, i sei paesi allora membri dell'Europa comunitaria (Italia, Francia, Repubblica federale tedesca, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo) conclusero una convenzione relativa a talune istituzioni comuni alle tre Comunità europee, che agli articoli 3 e seguenti prevedeva ed istituiva una Corte di giustizia unica. La Corte di giustizia CECA aveva iniziato ad operare nel 1954 e la Corte di giustizia unica iniziò a funzionare il 6 ottobre 1958.

Ciascuno dei trattati istitutivi dedicava alla funzione giurisdizionale norme apposite; tali disposizioni, pur se analoghe fra loro nelle linee generali, non erano sempre identiche. Con il passare del tempo, il sistema della Comunità europea è divenuto di gran lunga quello più importante, mentre il trattato CECA è scaduto il 23 luglio 2002 e la prassi applicativa del trattato CEEA è sempre più limitata. Nel contempo, il quadro normativo dell'Unione è venuto ad espandersi su materie estranee al pilastro comunitario. Le tappe successive sono state le seguenti:

a) i successivi allargamenti delle Comunità (trattati di Bruxelles del 22 gennaio 1972, relativo all'adesione di Danimarca, Eire e Regno Unito; di Atene, del 29 maggio 1979, relativo all'adesione della Grecia; di Madrid e Lisbona, del 12 giugno 1985, relativi all'adesione di Spagna e Portogallo) e dell'Unione (trattato di Corfù del 25 giugno 1994, relativo all'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia; trattato di Atene del 16 aprile 2003, entrato in vigore il 1o. maggio 2004, che ha visto l'ingresso nell'Unione di dieci nuovi membri: Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia, Lituania, Lettonia, Estonia, Cipro e Malta).⁵

“La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il processo civile”, *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2002, p. 1171; Burgorgue-Larsen, L., “Ombre set lumières de la constitutionnalisation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne”, *Cahiers de droit européen*, 2004, p. 663.

⁴ La Comunità europea inizialmente era denominata Comunità economica europea e ha assunto la denominazione attuale con il trattato di Maastricht sull'Unione europea del 7 febbraio 1992.

⁵ Si deve anche segnalare il trattato di Lussemburgo del 25 aprile 2005, relativo all'adesione all'Unione europea di Bulgaria e Romania. L'entrata in vigore è prevista per il 1o. gennaio 2007, dopo le ratifiche dei vari paesi membri.

b) l'Atto unico europeo, firmato a Lussemburgo il 17 e il 28 febbraio 1986, che aprì la possibilità di affiancare alla Corte di giustizia una giurisdizione competente a conoscere in primo grado talune categorie di ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche, impugnabili poi, per i soli motivi di diritto e alle condizioni stabilite dagli statuti, dinanzi alla Corte stessa;

c) la decisione del Consiglio num. 591 del 24 ottobre 1988, istitutiva del Tribunale di primo grado delle Comunità europee (che tenne la prima seduta il 25 settembre 1989);

d) il trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1o. novembre 1993, che ha istituito l'Unione europea (di seguito, trattato UE);

e) il trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, entrato in vigore il 1o. maggio 1999;

f) il trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, entrato in vigore il 1o. febbraio 2003 (che, fra l'altro, ha comportato la piena parificazione del Tribunale di primo grado alla Corte di giustizia nei compiti di garanzia del diritto dell'Unione, la previsione dell'istituzione di camere giurisdizionali e la possibilità di attribuire al Tribunale di primo grado una fascia di competenze pregiudiziali).

Il sistema europeo, poi, è sul crinale di una svolta fondamentale. Il 29 ottobre 2004 è stato firmato a Roma il trattato che istituisce una Costituzione europea. L'entrata in vigore della costituzione è prevista per il 1o. novembre 2006, a condizione però che tutti gli Stati membri ratifichino il trattato: il che, al momento, appare impossibile, visti gli esiti negativi dei referendum che si sono svolti in Francia il 29 maggio e in Olanda il 2 giugno 2005. Il trattato costituzionale, nel suo testo attuale, dedica alcune significative disposizioni al sistema giurisdizionale, pur senza stravolgerlo. In questa relazione, seguirò, pertanto, il filo del diritto oggi vigente, dedicando poi un breve paragrafo finale ai profili innovativi del trattato.

III. LE BASI NORMATIVE NEI TRATTATI E NELLA LEGISLAZIONE SECONDARIA

Nel sistema dell'Unione europea, le norme dedicate alla funzione giurisdizionale si trovano ripartite su quattro livelli: i trattati, lo statuto della Corte di giustizia, i regolamenti di procedura e le disposizioni attuative.

Il livello dei trattati (essenzialmente, il trattato CE e il trattato UE) riguarda i profili essenziali: le funzioni del giudiziario europeo, la suddivisione in organi giudiziari, le competenze materiali affidate alla cognizione dei giudici di Lussemburgo.

Al riguardo, è opportuno rilevare che la struttura del giudiziario europeo è in costante e rapida evoluzione. Di qui, la preoccupazione di trasferire il maggior numero di regole nelle fonti inferiori, che sono più facilmente modificabili e non richiedono il meccanismo di modifica dei trattati, che presenta, come è intuibile, una notevole complessità.

Per quanto concerne le competenze, su cui mi soffermerò più avanti, è opportuno rilevare che i giudici dell'Unione hanno i poteri e soltanto quei poteri che i trattati loro conferiscono.

Ha grande importanza sul piano del processo il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia (di seguito, per brevità, lo statuto), che a partire dal 2003, in forza dell'articolo 7 delle disposizioni transitorie e finali del trattato di Nizza, è divenuto unico (mentre prima vi era un diverso protocollo per ognuno dei trattati istitutivi). Esso contiene importanti norme sia sul piano organizzativo (si potrebbe dire sul terreno dell'ordinamento giudiziario) che sul piano strettamente processuale. Giova rilevare che sono state inserite nello statuto disposizioni che fino a Nizza rientravano nei trattati, con la conseguenza di facilitare le successive modifiche, alcune delle quali sono già programmaticamente previste.

Il trattato di Nizza ha anche semplificato la procedura di modifica dello statuto. In base agli articoli 245, CE e 160, CEEA, lo statuto può essere modificato con atto del Consiglio (ad eccezione del titolo 1o., relativo allo *status* dei giudici e degli avvocati generali, per il quale valgono le forme previste per la modifica dei trattati), che delibera all'unanimità su richiesta della Corte di giustizia e previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, ovvero su richiesta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e della Corte di giustizia.

Anche se lo statuto si riferisce nominalmente alla sola Corte di giustizia, le sue norme si applicano anche al Tribunale di primo grado e alle camere giurisdizionali.⁶

Una delle caratteristiche più significative del diritto processuale dell'Unione europea è la provenienza di importanti fonti normative dall'iniziativa istituzionale del potere giudiziario. La Corte di giustizia, il Tribunale di primo grado (di concerto con la Corte) e le camere giurisdizionali hanno

⁶ Articolo 47 ss. statuto per il Tribunale, articolo 225 A, CE, per le camere giurisdizionali e, in specifico, articolo 62 bis statuto e relativo allegato per il Tribunale della funzione pubblica.

il compito di stabilire il proprio regolamento di procedura.⁷ I regolamenti sono sottoposti all'approvazione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata (e non più come, in precedenza, all'unanimità). Questa caratteristica rende i regolamenti processuali dei giudici di Lussemburgo frequentemente modificabili: tutte le volte che se ne ravvisa la necessità, le corti danno luogo a progressivi adattamenti.

In effetti, le successive novellazioni dei regolamenti di procedura sono numerose e frequenti. Il regolamento di procedura della Corte di giustizia è stato novellato dieci volte negli ultimi dieci anni;⁸ quello del Tribunale, la cui prima versione risale al 2 maggio 1991, otto volte.

Infine, è opportuno menzionare le norme attuative. Oltre ai regolamenti addizionali e alle istruzioni al cancelliere, sono di notevole rilievo pratico e teorico le istruzioni alle parti, che ciascuno degli organi giudiziari europei è abilitato ad emanare, rispettivamente ai sensi degli articoli 125 bis del regolamento della Corte e 136 bis del regolamento del Tribunale. Queste istruzioni toccano dettagli procedurali ed organizzativi (ad esempio, la lunghezza consigliata per gli atti scritti o il tempo previsto per le difese orali di ciascun avvocato), che cercano di migliorare la conoscibilità e la trasparenza della prassi delle corti europee.

I testi normativi europei sono facilmente accessibili, in tutte le lingue dell'Unione, sul sito www.europa.eu.int.

IV. IL CONTENUTO DELLA GIURISDIZIONE DELL'UNIONE

Non si può comprendere la giurisdizione europea se non si ha chiaro il quadro dei compiti che le sono assegnati.

L'applicazione del diritto dell'Unione spetta, in primo luogo, ai giudici nazionali degli Stati membri. I giudici di Lussemburgo, come anticipato, hanno soltanto i compiti loro attribuiti dai trattati e dalla normazione derivata.

Sotto un primo profilo, la giurisdizione europea comprende due tipi di controversie: le azioni dirette e le domande pregiudiziali.

Le azioni dirette comprendono quelle controversie che il sistema europeo affida alla cognizione degli organi giudiziari dell'Unione, sottraendo-

⁷ Articoli 223, 224 e 225 A, CE; articoli 139, 140 e 140 B, CEEA.

⁸ Un'ultima modificazione è quella, recentissima, del 12 luglio 2005, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea num. L 203 del 4 agosto 2005.

le ai tribunali nazionali. Esse rappresentano l'ambito di tutela totalmente interna all'Unione. Queste controversie vedono contrapposti o Stati e istituzioni dell'Unione (Commissione, Consiglio, Parlamento europeo e via dicendo), ovvero soggetti privati e istituzioni. Non è prevista, al momento, alcuna fattispecie di contenzioso tra privati che possa essere giudicato a Lussemburgo.

Le domande pregiudiziali si danno, invece, quando un giudice nazionale, dovendo applicare il diritto comunitario, si trova di fronte ad un dubbio circa l'interpretazione del diritto o la validità di un atto. In questo caso, ai sensi dell'articolo 234, CE, questo giudice può (se è un giudice di istanza intermedia) oppure deve (se è un giudice di ultima istanza) rinviare la questione alla Corte di giustizia, la cui decisione sarà vincolante per il giudice remittente, ed avrà inoltre un'efficacia di diritto vivente per tutti i soggetti dell'ordinamento (anche se non si può parlare, in senso stretto, di efficacia vincolante del precedente).

Da un secondo punto di vista, la giurisdizione europea può distinguersi, a seconda del suo contenuto, in giurisdizione piena di merito, giurisdizione di annullamento e giurisdizione dichiarativa.

Nel primo caso, i giudici comunitari operano con totale pienezza di poteri: conoscono il fatto e il diritto, decidono nel merito, valutano l'opportunità dei provvedimenti censurati (che possono annullare, ma anche modificare) ed emettono decisioni di condanna al pagamento di somme di denaro. Possiedono, insomma, la pienezza dei poteri di una normale giurisdizione nazionale.⁹

⁹ Rientrano in questa categoria le seguenti attribuzioni:

a.1) i ricorsi per il risarcimento dei danni da responsabilità extracontrattuale delle Comunità (articoli 235 e 288, CE e 188, CEEA);

a.2) le controversie fra le Comunità e i loro agenti (articoli 236, CE, 152, CEEA, 91 dello statuto del personale), salvo che non si riferiscano al mero annullamento di atti illegittimi;

a.3) i ricorsi contro le sanzioni pecuniarie (articoli 229, CE e 144 b, CEEA), anche sulla base di specifiche fonti secondarie (es., articolo 31 del regolamento 1/03 in materia di concorrenza);

a.4) le controversie decise nell'ambito di clausole compromissorie (articoli 238 e 239, CE, articoli 153 e 154, CEEA);

a.5) le azioni regolate dagli articoli 228, par. 2o., CE e 143, par. 2o., CEEA, relative alla condanna di Stati membri inadempienti a versare somme forfettarie o penali;

a.6) tutte le controversie a cui i trattati ricollegano un potere di piena giurisdizione della Corte (così i ricorsi ex articolo 144 a, CEEA).

Nel secondo caso, i giudici comunitari possono conoscere non del merito degli atti impugnati, ma soltanto della loro conformità al diritto comunitario, sotto le quattro categorie dell'incompetenza, della violazione di forme sostanziali, della violazione dei trattati e di norme giuridiche relative alla loro applicazione e, infine, dello sviamento di potere. La cognizione dei giudici investe comunque sia il fatto che il diritto. La pronuncia finale può eliminare un atto dall'ordinamento, anche se non può estendersi alle modalità di regolamentazione successive all'annullamento.¹⁰

Alquanto ampia, infine, è la giurisdizione dichiarativa, mediante la quale i giudici europei, pur attraverso una cognizione di fatto e di diritto, sono chiamati ad esprimere una valutazione di conformità o di compatibilità con l'ordinamento di atti e comportamenti, nonché ad enunciare la corretta interpretazione delle norme comunitarie.¹¹

¹⁰ Rientrano nella giurisdizione di annullamento i ricorsi per l'annullamento di atti delle istituzioni (articoli 230, 231 e 237, lett. b e c, CE e 146, CEEA; si deve inoltre annoverare in questo ambito anche la competenza di annullamento delle decisioni del collegio arbitrale ex articolo 18, CEEA).

Parzialmente anomalo è il caso dei ricorsi ex articolo 63 del regolamento del Consiglio num. 40/94 del 20 dicembre 1993 sul marchio comunitario nonché ex articoli 73 e 74 del regolamento del Consiglio num. 2100/94 del 27 luglio 1994, come modificato dal regolamento del Consiglio num. 2506/95 del 25 ottobre 1995, sulla privativa comunitaria per ritrovati vegetali ed ex articolo 61 del regolamento del Consiglio num. 6/02 del 12 dicembre 2001 su disegni e modelli comunitari. Si tratta infatti di ricorsi proponibili per motivi di legittimità, che possono dare luogo, peraltro, sia ad annullamento che a modifica della decisione impugnata.

Va aggiunto che, nel quadro del diritto dell'Unione in senso stretto, l'articolo 35, par. 6o., UE introduce una specifica azione di annullamento in tema di legittimità delle decisioni-quadro e delle decisioni assunte dal Consiglio.

Di giurisdizione di annullamento è opportuno parlare anche in relazione all'ipotesi prevista dal combinato disposto degli articoli 46 e 47, UE, in materia di reazione da parte di uno Stato membro di fronte alla constatazione da parte del Consiglio di una violazione grave e persistente di uno o più diritti fondamentali (come richiamati nei principi di cui all'articolo 6, par. 1o., UE), nonché dei provvedimenti conseguenziali (seppure limitatamente agli aspetti di carattere procedurale).

¹¹ Questa categoria ricomprende:

c.1) i ricorsi pregiudiziali (o eccezionalmente principali) di interpretazione e di validità, sia in stretto ambito comunitario (articoli 234 e 68, CE, 150, CEEA), che nel diritto dell'Unione (articolo 35, UE), che nel quadro delle convenzioni che prevedono l'attribuzione di compiti interpretativi alla Corte di giustizia;

c.2) i ricorsi per inadempimento contro gli Stati membri (articoli 226, 227, 237 lett. a, e 95, par. 9o., CE; 141 e 142, CEEA);

c.3) le azioni incidentali volte ad accertare l'illegalità dei regolamenti (articoli 241, CE, 156, CEEA);

Le funzioni dichiarative dei giudici comunitari rappresentano ad un tempo l'aspetto più primitivo e quello più importante della giurisdizione europea. Rappresentano l'aspetto più primitivo perché costituiscono la forma più limitata e meno coercitiva (e quindi più rispettosa della sovranità degli Stati membri) della giurisdizione dell'Unione; sono il settore in cui i profili internazionalistici prendono maggiormente corpo. Al contempo, tuttavia, esse costituiscono (specialmente attraverso le pronunce pregiudiziali) il momento di massimo rilievo del lavoro dei giudici di Lussemburgo. Rientrano nella giurisdizione dichiarativa anche le funzioni attribuite al potere giudiziario al di fuori dello stretto ambito comunitario, nel quadro dei compiti assegnati all'Unione europea, a partire dal trattato di Amsterdam.¹²

V. GLI ORGANI GIURISDIZIONALI DELL'UNIONE E LA LORO COMPETENZA

La funzione giurisdizionale comunitaria è stata a lungo esercitata da un solo organo: la Corte di giustizia CECA, dapprima, e successivamente la Corte di giustizia (unica) delle tre Comunità. Per circa trentacinque anni, la Corte ha rappresentato la totalità del potere giurisdizionale delle Comunità, assommando compiti e funzioni fra loro molto diversi e svolgendo, al contempo, un irripetibile lavoro di integrazione e di enunciazione dei principi del diritto comunitario. Questa situazione, che corrispondeva allo stadio più primitivo di sviluppo dell'ordinamento europeo, è rimasta inalterata fino al 1989, quando è stata attuata la prima rilevante modifica strutturale nell'ambito della funzione giurisdizionale comunitaria: vale a dire,

c.4) i ricorsi in carenza (articoli 232, CE e 148, CEEA).

Appartengono alla giurisdizione dichiarativa anche le domande di cui all'articolo 35, par. 7o., UE, relative alla facoltà per la Corte di giustizia di statuire su controversie insorte fra Stati membri, ovvero fra Stati membri e Commissione, nel quadro del terzo pilastro dell'Unione, in materia di interpretazione ed applicazione di atti previsti dall'articolo 34, UE.

¹² A seguito del trattato di Maastricht, l'Unione europea si è articolata in tre pilastri: quello corrispondente alle originarie comunità europee (ampiamente coperto dalla tutela giurisdizionale, anche a protezione dei singoli), quello relativo alla politica estera e di sicurezza comune e quello relativo al settore della giustizia e degli affari interni. Il secondo e il terzo pilastro dell'Unione funzionavano soltanto in base alla cooperazione intergovernativa ed erano inizialmente sottratti al controllo giurisdizionale.

I successivi trattati di Amsterdam e di Nizza hanno invece introdotto alcune competenze della Corte di giustizia nei settori riservati alla cooperazione intergovernativa, specificamente indicate nelle due note precedenti.

l'articolazione della giurisdizione comunitaria in due organi distinti (Corte di giustizia e Tribunale di primo grado).¹³

Il progressivo accrescimento dei poteri e dei compiti dell'Europa comunitaria ha incrementato ulteriormente il carico di lavoro giudiziario delle corti di Lussemburgo. Si tratta di uno dei principali problemi finora sul tappeto, molto lontano da un'accettabile soluzione, come dirò più avanti.

¹³ Per un riferimento al dibattito che ha accompagnato l'istituzione del Tribunale di primo grado, fra gli altri Telchini, "L'istituenda giurisdizione di merito da affiancare alla Corte di giustizia delle Comunità europee", *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1986, p. 528; Jacobs, "Proposals for Reform in the Organization and Procedure of the Court of Justice of the European Communities: with special reference to the Proposed Court of First Instance, *Du droit international au droit de l'integration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, p. 287; Tizzano, "La Corte di giustizia e l'Atto unico europeo", *Foro italiano*, 1988, V, c. 69 (pubblicato anche con il titolo "La Cour de justice et l'Acte unique européen", *Du droit international*, p. 709); Saggio, "Il tribunale comunitario di primo grado", *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1988, p. 611; Schermers, "The european court of first instance", *Common Market Law Review*, 1988, p. 541; Van Ginderachter, "Le tribunal de première instance des Communautés européennes", *Cahiers de droit européen*, 1989, p. 63; Kennedy, "The Essential Minimum: The Establishment of the Court of First Instance", *European Law Review*, 1989, p. 7; Millett, "The new european court of first instance", *International and comparative law quarterly*, 1989, p. 811; Jung, "El Tribunal de primera instancia de las Comunidades europeas: aspectos de la ampliación a dos órganos de la jurisdicción comunitaria, *Revista de Instituciones Europeas*, 1989, p. 339; Galmot, "Le Tribunal de première instance des Communautés européennes", *Revue française de droit administratif*, 1989, p. 567; Joliet-Vogel, "Le tribunal de première instance des Communautés européennes", *Revue du Marché commun*, 1989, p. 423; Biancarelli, "La création du Tribunal de première instance des Communautés européennes: un luxe ou une nécessité?", *Revue trimestrielle de droit européen*, 1990, p. 1; Saggio, "Osservazioni sul giudice comunitario nel contesto attuale: natura del ruolo e novità istituzionali", *Rivista di diritto europeo*, 1990, p. 245; Lenaerts, "Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften", *Europa Recht*, 1990, p. 288; Weidner, N. J., "The Court of First instance of the European communities", *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 1991, p. 241; Saggio, "Prospettive di evoluzione del Tribunale di primo grado delle Comunità europee", *Rivista di diritto europeo*, 1992, p. 3; Daniele, "Profili istituzionali del Tribunale di primo grado delle Comunità europee", *Rivista di diritto europeo*, 1992, p. 21; Jung, "Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften. Praktische Erfahrungen und zukünftige Entwicklung", *Europa Recht*, 1992, p. 246; Curti Gialdino, voce "Tribunale di 1o. Grado", *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXXI, Roma, 1994, p. 1; Condinanzi, *Il Tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, Milano, 1996; Mengozzi, "Le Tribunal de première instance des Communautés Européennes et la protection juridique des particuliers", *Il diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 181; Lenaerts, "Le Tribunal de première instance des Communautés européennes: regard sur une décennie d'activités et sur l'apport du double degré d'instance au droit communautaire", *Cahiers de droit européen*, 2000, p. 323; Reale, *Il Tribunale di primo grado e la litigiosità comunitaria*, Milano, 2000.

In ogni caso, si è tentato di farvi fronte anche facendo leva su una più articolata struttura del giudiziario europeo.

Di conseguenza, si è operato in tre direzioni: *a)* ampliando le competenze del Tribunale di primo grado; *b)* prevedendo per il Tribunale, in talune ipotesi, la decisione monocratica; *c)* istituendo un terzo livello di giudici, le c.d. camere giurisdizionali, con il compito di assorbire in modo specifico taluni determinati settori di competenza, sottratti al Tribunale.¹⁴ La prima (e per ora unica) camera giurisdizionale è il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea (abbreviato in TFP), istituito con decisione del Consiglio del 2 novembre 2004.

Attualmente, il riparto interno di competenze configura il seguente rapporto fra le autorità giudiziarie dell'Unione.

La Corte di giustizia rimane l'organo di competenza generale. Anche se le sue funzioni si stanno concentrando sui compiti di una corte suprema, con prevalente funzione di interpretazione e custodia del diritto dell'Unione, essa rimane nondimeno titolare di tutte le competenze che non siano espressamente attribuite al Tribunale di primo grado o alle camere giurisdizionali (e che, in definitiva, costituiscono un trasferimento di competenze storicamente assegnate alla Corte).

In pratica, appartengono oggi alla competenza della Corte di giustizia: *a)* le questioni pregiudiziali di interpretazione e di validità, salvo quelle che saranno eventualmente trasferite al Tribunale con disposizione statutaria; *b)* i ricorsi per inadempimento; *c)* i ricorsi per annullamento e per inattività non trasferiti al Tribunale; *d)* parte dei ricorsi derivanti da clausola compromissoria; *e)* le impugnazioni (di vario genere) nei confronti di decisioni del Tribunale di primo grado; *f)* le attribuzioni giurisdizionali nell'ambito normativo dell'Unione in senso stretto; *g)* le attribuzioni specifiche derivanti dal trattato CEEA; *h)* le attribuzioni derivanti da specifiche convenzioni.

Le attribuzioni della Corte si concentrano essenzialmente nei profili di custodia del diritto dell'Unione e di controllo nei rapporti fra le istituzioni e fra queste ultime e gli Stati. Rimane infatti in esclusiva alla Corte sia la funzione di accertamento degli inadempimenti degli Stati membri, sia, soprattutto, la funzione enunciativa e creativa dell'ordinamento comunitario. Infatti, la Corte ha ancora, in larga prevalenza, il compito di pronunciarsi

¹⁴ Articoli 225 A, CE e 140 B, CEEA.

sulle questioni pregiudiziali interpretative e di validità, con il potere di intervenire, a date condizioni, a correggere le pronunce pregiudiziali del Tribunale. Inoltre, la Corte ha il potere di cassare le decisioni del Tribunale di primo grado enunciando il principio di diritto a cui l'organo di prima istanza deve attenersi nel giudizio di rinvio. Parimenti esclusive della Corte di giustizia sono le competenze, di cui agli articoli 7, 35 e 46 UE, relative al controllo giurisdizionale in taluni territori normativi dell'Unione. La delicatezza di queste nuove funzioni, introdotte per la prima volta con il trattato di Amsterdam, e l'incidenza delle pronunce della Corte su materia affidata alla collaborazione intergovernativa, rendono del tutto logica l'iniziale attribuzione di tali compiti unicamente all'organo giurisdizionale supremo.

La competenza del Tribunale di primo grado è stabilita dall'articolo 225, CE e dall'articolo 140 A, trattato CEEA, sia direttamente, che con rinvio a future determinazioni dello statuto. Si deve distinguere fra una competenza in prima istanza, una competenza in sede di impugnazione e una competenza pregiudiziale. In prima istanza, il Tribunale è competente a conoscere della maggior parte delle azioni dirette: in ogni caso, se proposte da soggetti che non siano Stati o istituzioni e con alcune limitazioni quando proposte da Stati membri o istituzioni.¹⁵ Il trattato di Nizza ha

¹⁵ Di conseguenza, spettano al Tribunale in prima istanza, i ricorsi:

a) in materia di annullamento di atti delle istituzioni, incluse le sanzioni comminate da autorità comunitarie (articoli 230, CE e 146, CEEA);

b) in materia di dichiarazione di inattività delle istituzioni (articoli 232, CE e 148, CEEA);

se presentati:

- da persone fisiche o giuridiche, in qualunque caso;

- da Stati membri, contro decisioni adottate dal Consiglio ai sensi dell'articolo 88, par. 2o., comma 3o., CE; contro atti del Consiglio in forza di un suo regolamento concernente misure di difesa commerciale, ai sensi dell'articolo 133, CE; contro atti del Consiglio con cui quest'ultimo esercita competenze di esecuzione ai sensi dall'articolo 202, terzo trattino, CE;

- da Stati membri, contro atti o astensioni dal pronunciarsi della Commissione, diversi da quelli ai sensi dell'articolo 11 A, CE;

- da Stati membri, contro atti o astensioni dal pronunciarsi di altre istituzioni (ad esempio, la BCE);

c) in materia di risarcimento del danno per responsabilità extracontrattuale delle istituzioni (articoli 235, CE e 151, CEEA);

d) in materia di questioni attribuite alla giurisdizione comunitaria in forza di clausola compromissoria (articoli 238, CE e 153, CEEA).

poi attribuito al Tribunale il compito di giudice delle impugnazioni¹⁶ contro le decisioni delle camere giurisdizionali, per motivi di diritto o, qualora la decisione istitutiva della singola camera giurisdizionale lo preveda, anche per motivi di fatto.¹⁷ Le decisioni così pronunciate dal Tribunale potranno essere eccezionalmente oggetto di riesame da parte della Corte di giustizia, alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo statuto, ove sussistano gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto comunitario siano compromesse.

Infine, a seguito del trattato di Nizza è stata prevista anche una competenza interpretativa pregiudiziale *ex* articoli 234, CE e 150, CEEA, in materie specifiche che saranno determinate dallo statuto.¹⁸ Va rilevato, qui, che il Tribunale, ove ritenga che la causa richieda una decisione di principio che potrebbe compromettere l'unità o la coerenza del diritto comunitario, può rinviare la causa pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia, perché si pronunci. Inoltre, le decisioni pregiudiziali emesse dal Tribunale di primo grado possono essere eccezionalmente oggetto di riesame da parte della Corte, alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo statuto, ove sussistano gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto comunitario siano compromesse. E' opportuno precisare che questa attribuzione non è stata ancora trasferita al Tribunale e vi è ampio dibattito sull'opportunità che ciò avvenga. Dopo Nizza, il Tribunale ha acquisito un ruolo centrale, sia come giudice comune per le azioni dirette (a motivo che la maggior parte delle competenze di unico grado ancora attribuite alla Corte non dipendono più da una norma dei trattati, ma da una disposizione dello statuto), sia come giudice di impugnazione nei confronti delle camere giurisdizionali, sia come organo competente a conoscere, sia pure settorialmente, le domande pregiudiziali.

Infine, la prima camera giurisdizionale finora istituita, vale a dire il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea, ha competenza per le controversie fra le Comunità e i loro agenti.

Pur se ormai articolato in una pluralità di strutture, l'apparato giurisdizionale dell'Unione rimane unitario, come dimostrano i collegamenti fra i

Le competenze sub *c*) e *d*) appartengono al Tribunale, senza alcuna eccezione in ordine alla natura del soggetto istante (quindi, sia persone fisiche e giuridiche, sia Stati o istituzioni).

¹⁶ Articolo 225, par. 2o., CE e articolo 140 A, par. 2o., CEEA.

¹⁷ Articoli 225 A, comma 3o., CE e 140 B, comma 3o., CEEA.

¹⁸ Articoli 225, par. 3o., CE e 140 A, par. 3o., CEEA.

diversi organi e la loro coordinazione ai fini dell'esercizio di un potere di dare giustizia, che è certamente non divisibile. Corte di giustizia e Tribunale di primo grado sono organi normativamente equiparati e le camere giurisdizionali possiedono autonomia e specifiche attribuzioni: tuttavia, si deve confermare che la giurisdizione comunitaria è una sola, anche se ora si esplica attraverso una pluralità di organi. Ne sono riprova le disposizioni dei trattati che estendono, in linea di principio, sia al Tribunale che alle camere giurisdizionali¹⁹ le disposizioni relative alla funzione giurisdizionale. La diversificazione degli organi della giurisdizione comunitaria assume, così, almeno come linea di tendenza, un preciso significato funzionale: il ruolo di corte suprema viene assegnato alla Corte di giustizia (che, peraltro, non perde per molte materie la natura di giudice del merito in unico grado); alle camere giurisdizionali (a partire dal Tribunale della funzione pubblica) sono assegnate soprattutto questioni di fatto; il Tribunale si configura come organo di cerniera, solitamente giudice delle questioni di fatto, ma non privo di poteri di controllo di legittimità.

Da un punto di vista quantitativo e in riferimento all'entità della ripartizione del carico di lavoro fra Tribunale e Corte, si può osservare che l'istituzione del Tribunale consentì un iniziale trasferimento di un numero di ricorsi pendenti pari circa ad un quarto dell'intero ruolo della Corte. Negli anni successivi, il carico di lavoro della Corte non solo non si è ridotto, ma si è notevolmente accresciuto (379 cause pendenti nel 1990, 443 nel 1997, 974 nel 2003), mentre, nel contempo, aumentava fortemente l'impegno del Tribunale (164 cause pendenti nel 1989, 644 nel 1997, 999 nel 2003). Questa situazione è stata alla base delle riforme di Nizza: si dovrà verificare se le camere giurisdizionali sapranno assorbire efficacemente una parte rilevante del lavoro del Tribunale. Ad esempio, si stima che il Tribunale della funzione pubblica possa fare fronte a circa 120 cause all'anno.

VI. IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA NEL SISTEMA DELL'UNIONE

Si è visto più sopra che la giurisdizione dell'Unione è regolata da fonti normative di rango primario (i trattati e, ad un livello di maggiore modificabilità, lo statuto) e derivato (i regolamenti di procedura). In questo senso, si ripropongono i problemi relativi al coordinamento di fonti di rango

¹⁹ Articolo 224, comma 5o., CE e articolo 225 A, comma 5o., CE.

diverso noti ai singoli ordinamenti nazionali, con l'applicazione dei criteri interpretativi della subordinazione delle fonti inferiori a quelle superiori e della prevalenza delle norme speciali rispetto a quelle generali.

Esiste, tuttavia, nel sistema europeo una caratteristica peculiare: il ruolo svolto dalla giurisprudenza degli organi giurisdizionali e, soprattutto, della Corte di giustizia.

Da un punto di vista formale, la giurisprudenza non è una fonte normativa nell'ordinamento dell'Unione. Non vige il principio dello *stare decisis* e la Corte di giustizia non è vincolata ad applicare i propri precedenti. Le sentenze già emanate costituiscono soltanto esempi di applicazione delle fonti normative, dotati di maggiore o minore autorevolezza e forza di convincimento.

In caso di riforma di una sentenza impugnata, gli organi inferiori, chiamati a decidere in sede di rinvio, sono vincolati all'applicazione dei principi di diritto enunciati dall'organo superiore (così il Tribunale rispetto alla Corte e il TFP rispetto al Tribunale). Questa regola, però, ha carattere endoprocessuale ed esprime solo l'esigenza di non svuotare di contenuto la pronuncia del giudice superiore.

Anche per quanto concerne le pronunce su questioni pregiudiziali (nel cui ambito vale la regola che esonera i giudici nazionali dall'obbligo del rinvio quando sul punto esista un precedente con cui la Corte abbia risolto un'identica questione), è pur sempre possibile, anche se raro, un mutamento di indirizzo della Corte, che può precisare o riconsiderare la propria giurisprudenza. La portata dei precedenti è dunque di grande autorevolezza, ma non tale da vincolare la Corte.

Del resto, è il trattato di Nizza ad offrire su questo aspetto uno spunto fondamentale, laddove, all'articolo 225 CE, esso eleva l'unità e la coerenza (anche giurisprudenziali) del diritto comunitario a criterio guida per la possibilità di riesame da parte della Corte di giustizia delle decisioni rese dal Tribunale di primo grado o in sede di impugnazione contro le pronunce delle camere giurisdizionali, ovvero in sede pregiudiziale.²⁰

²⁰ Nel medesimo ordine di idee, vanno anche rilevati i riferimenti alla "giurisprudenza consolidata", come elemento per la delimitazione delle cause affidate alla composizione monocratica del Tribunale di primo grado (articolo 14, par. 2o., reg. proc. Trib.), ovvero alla "giurisprudenza pertinente", come ragione per consentire alla Corte di giustizia di risolvere con ordinanza le questioni pregiudiziali (articolo 104, par. 3o., reg. proc. Corte).

E' a tutti noto che le tappe dello sviluppo del diritto comunitario sono state scandite da decisioni dei giudici. Si pensi all'affermazione della supremazia del diritto comunitario sui diritti nazionali;²¹ alla proclamazione della diretta applicabilità delle norme comunitarie ai destinatari, senza l'intermediazione degli organi statuali;²² al richiamo ai diritti fondamentali dell'uomo come patrimonio dell'ordinamento delle Comunità.²³

Tuttavia, non basta rilevare il dato di fatto che la costruzione dell'ordinamento europeo è segnata da pronunce storiche della Corte. Si tratta, invece, di avere presente che l'esplicitazione di importanti principi non è contenuta in alcuna delle fonti normative classiche, ma è rinvenibile soltanto nella motivazione di una o più pronunce della Corte di giustizia.

E' vero che questa formulazione è certo modificabile e che non rientra nel giudicato concreto; è anche vero, però, che lo stato del "diritto vivente" è verificabile solo attraverso la presa in considerazione del dato giurisprudenziale.

In altre parole, una visione realistica della struttura costituzionale dell'Unione deve tenere conto di un potere giurisdizionale che ha quanto meno elaborato delle regole *praeter legem*, e che, nella sostanza, ha svolto un ruolo molto vicino a quello di un legislatore. E non è difficile comprendere come tutto questo si ripercuota sul processo comunitario, che, di tale creativo apporto dei giudici alla costruzione dell'ordinamento, è strumento necessario.

VII. LE GARANZIE DEL POTERE GIUDIZIARIO

Il tema delle garanzie del potere giudiziario acquista una coloritura del tutto speciale nel sistema dell'Unione. Non è possibile, in questa sede, tratteggiare adeguatamente i rapporti, sotto il profilo costituzionale, fra il giudiziario e l'esecutivo europei. Basti rilevare che il quadro è profondamente diverso rispetto ai diritti nazionali: non gioca qui tanto il rapporto fra autorità politica e magistratura, quanto quello fra Stati membri e istituzioni. Il giudiziario è un obiettivo alleato delle istituzioni nella costruzione dell'ordinamento europeo, facendo da contrappeso fra le spinte dei singo-

²¹ Sentenze 15 luglio 1964, *Costa c. ENEL* e 9 marzo 1978, *Simmenthal*.

²² Sentenze 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos* e 8 aprile 1976, *Defrenne*.

²³ Sentenza 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*.

li, alla ricerca di un'efficace tutela dei diritti, e le resistenze dei governi nazionali.

I punti da esaminare, quindi, sono due: come vengono scelti i giudici e quali sono le garanzie formali che vengono loro attribuite. In concreto, il primo aspetto è molto più rilevante del secondo.

E' opportuno ricordare che la Corte di giustizia è composta di un giudice per Stato membro.²⁴ Il Tribunale di primo grado, a sua volta, è composto di almeno un giudice per Stato membro: il numero effettivo è stabilito dallo statuto.²⁵ Attualmente, entrambi gli organi sono composti da venticinque giudici.²⁶ La composizione delle camere giurisdizionali è fissata dalle singole decisioni istitutive: il Tribunale della funzione pubblica consta di sette giudici (il cui numero è peraltro aumentabile dal Consiglio, a maggioranza qualificata, su richiesta della Corte di giustizia).²⁷ E' anche necessario ricordare che i giudici della Corte sono affiancati da otto avvocati generali, il cui numero è peraltro aumentabile con deliberazione unanime del Consiglio, mentre i giudici del Tribunale possono di volta in volta essere incaricati di svolgere le funzioni proprie dell'avvocato generale. Tuttavia, lo statuto può prevedere che, in futuro, il Tribunale sia stabilmente assistito da avvocati generali.²⁸

I trattati fissano i requisiti per la nomina a giudice, con formule diverse, seppure analoghe, per i diversi organi. Nel caso della Corte, si precisa che i giudici devono essere scelti fra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano

²⁴ Articolo 221, comma 1o., CE e articolo 137, comma 1o., CEEA.

²⁵ Articolo 224, comma 1o., CE, articolo 140, comma 1o., CEEA, articolo 48, statuto.

²⁶ A sèguito dell'entrata in vigore del trattato di Lussemburgo sull'adesione all'Unione europea di Bulgaria e Romania, i giudici diventeranno ventisette.

²⁷ Articolo 225 A, comma 2o., CE, articolo 140 B, comma 2o., CEEA, articolo 2 all. I statuto.

²⁸ Non mi è possibile, per ragioni di spazio, dedicare la necessaria attenzione alla figura dell'Avvocato generale, che ha rivestito tanta importanza nello sviluppo del giudiziario europeo. Mi limito a ricordare qui che l'Avvocato generale è una sorta di consulente giuridico della Corte, con il compito di presentare apposite conclusioni prima della decisione della causa. Queste conclusioni, che possono ritenersi una sentenza parallela, non vincolano i giudici. A sèguito delle recenti riforme, la presentazione delle conclusioni è prevista solo quando la Corte lo ritenga opportuno: in pratica, quando la novità o la difficoltà del caso lo rendano consigliabile.

giureconsulti di notoria competenza.²⁹ Nel caso del Tribunale, viene ribadito il criterio delle garanzie di indipendenza, ma per il resto ci si limita a richiedere la capacità per l'esercizio di alte funzioni giurisdizionali.³⁰ La formula usata per le camere giurisdizionali fa riferimento ancora alle garanzie di indipendenza e alla capacità di esercitare funzioni giurisdizionali, senza aggettivi.³¹ A prescindere da queste espressioni non identiche, i giudici europei sono normalmente scelti fra giuristi di grande livello: soprattutto, magistrati e professori universitari (e, più raramente, uomini politici, diplomatici, avvocati, alti funzionari degli Stati di provenienza).

Sia per i giudici della Corte, che per quelli del Tribunale le norme citate prevedono la nomina di comune accordo da parte dei governi degli Stati membri, la durata in carica per sei anni, un rinnovamento parziale ogni tre anni e la possibilità di essere rinominati.³² Il rinnovo periodico riguarda, alternativamente, tredici e dodici di essi.³³ I componenti delle camere giurisdizionali sono invece nominati, più semplicemente, dal Consiglio, con deliberazione all'unanimità.³⁴ I trattati non specificano nulla sulla durata in carica e sul rinnovo, lasciando le relative scelte alle singole decisioni istitutive. Nel caso del TFP, è prevista una durata in carica di sei anni, la possibilità di rinominare i giudici uscenti e la regola per cui qualsiasi vacanza sarà coperta con la nomina di un nuovo giudice per un periodo di sei anni.

La normazione sul TFP, in parte anticipando una regola prevista per tutti i giudici dal trattato costituzionale, introduce, prima della nomina, l'obbligatoria consultazione di un comitato. In concreto, è istituito un comitato composto di sette personalità, scelte fra *ex* giudici della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado e tra giuristi di notoria competenza. La designazione dei membri del comitato e le sue norme di funzionamento sono decise dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su raccomandazione del presidente della Corte di giustizia. Ora, ogni citta-

²⁹ Articolo 223, comma 1o., CE e articolo 139, comma 1o., CEEA.

³⁰ Articolo 224, comma 2o., CE e articolo 140, comma 2o., CEEA.

³¹ Articoli 225 A, CE e 140 B, CEEA.

³² Articoli 223, comma 2o. e 4o., e 224, comma 2o., CE; articoli 139, comma 2o. e 4o., e 140, comma 2o., CEEA.

³³ Articolo 9 statuto, come modificato dal trattato di Atene. Dopo l'adesione di Bulgaria e Romania, il rinnovo riguarderà, alternativamente, quattordici e tredici giudici.

³⁴ Articolo 225 A, comma 4o., CE, articolo 140 B, comma 4o., CEEA e, per il TFP, articolo 3 all. I st.

dino dell'Unione che possieda le caratteristiche di indipendenza e di capacità di esercizio delle funzioni giurisdizionali, richieste dai trattati, può presentare la propria candidatura a membro del TFP. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Corte, fissa i requisiti e le modalità per la presentazione e l'esame delle candidature. A questo punto, il comitato fornisce un parere sull'idoneità di coloro che si sono candidati e forma un elenco dei candidati che possiedono un'esperienza di alto livello adeguata alla funzione da svolgere. L'elenco deve comprendere un numero di candidati corrispondente almeno al doppio dei giudici che dovranno essere nominati dal Consiglio.³⁵

Se è variabile il numero, è invece ormai stabilizzata (almeno, per la Corte e il Tribunale) la nazionalità dei giudici: essi devono appartenere agli Stati membri, in ragione di uno o almeno uno per ogni Stato. La statuizione del trattato di Nizza supera, quindi, tutte le precedenti discussioni e conferma la prassi che, peraltro, era sempre stata seguita. Diversa è la situazione per il TFP, i cui componenti sono di numero inferiore a quello dei paesi dell'Unione. L'articolo 3, par. 1o., all. I st., prevede che il Consiglio assicuri una composizione equilibrata del TFP, secondo una base geografica quanto più ampia possibile tra i cittadini degli Stati membri e per quanto concerne gli ordinamenti giuridici nazionali rappresentati.³⁶

Come si vede, la designazione nazionale non è più una regola assoluta, anche se del tutto prevalente: segno di in ordinamento che evolve verso una più profonda integrazione. In nessun caso, tuttavia, i giudici possono considerarsi rappresentanti dei rispettivi paesi. Nel momento in cui assumono la carica, i giudici hanno solo il compito di garantire il rispetto e l'applicazione del diritto dell'Unione, anche per l'ipotesi — non infrequente — che ciò comportasse la condanna dello Stato, di cui sono cittadini. Certo, non è realisticamente immaginabile che venga reciso, in modo drastico, il cordone ombelicale che lega il giudice al proprio paese, o, ancora di più, alla maggioranza politica che ha espresso la sua nomina. Tuttavia, la prassi denota che normalmente lo spirito europeo prevale sull'appartenenza nazionale.

³⁵ Le norme relative al Tribunale della funzione pubblica si trovano negli articoli 2 e 3 dell'allegato I allo statuto della Corte di giustizia.

³⁶ I primi sette giudici del Tribunale della funzione pubblica sono stati nominati con decisione del Consiglio del 22 luglio 2005. Fra di essi — ad esempio — non vi è alcun italiano.

Le norme europee (soprattutto, lo statuto)³⁷ proteggono l'attività dei giudici e degli avvocati generali, attribuendo loro l'immunità di giurisdizione. Tale immunità ricomprende tutti gli atti che essi compiono durante il periodo in cui sono in carica (sia quelli che compiono in veste ufficiale, sia quelli estranei all'esplicazione delle loro funzioni: si parla, al proposito, di immunità sia funzionale che extrafunzionale) e si estende temporalmente anche dopo la cessazione delle funzioni, per gli atti compiuti in veste ufficiale durante la carica, compresi le loro parole e gli scritti.

L'immunità può essere tolta soltanto dalla Corte in seduta plenaria. Inoltre, qualora, tolta l'immunità, venga promossa un'azione penale contro un giudice, questi può venire giudicato, in ciascuno degli Stati membri, soltanto dall'organo competente a giudicare i magistrati appartenenti alla più alta giurisdizione nazionale. Va precisato che non in ogni Stato sussiste un organo con simile competenza esclusiva: se tale organo manca, il giudice sarà giudicato secondo le regole ordinarie. Occorre ancora precisare che lo statuto non individua i motivi, alla stregua dei quali l'immunità può essere tolta e non specifica neppure il procedimento da seguire. Si può ritenere che i motivi debbano riguardare la funzionalità della giurisdizione comunitaria e che il procedimento comporti comunque la piena tutela del diritto di difesa dell'interessato. Si discute se la decisione di togliere l'immunità possa essere presa a maggioranza ovvero all'unanimità.

L'indipendenza dei giudici è, poi, tutelata anche sotto il profilo di possibili pressioni esterne, che potrebbero indurli ad assumere atteggiamenti non ispirati ad un rigoroso disinteresse. Si precisa, pertanto, che i giudici non possono esercitare, nel corso del mandato, alcuna funzione politica o amministrativa (e questo è un divieto assoluto), né alcuna attività professionale, remunerata o meno (e questo è un divieto superabile soltanto con una deroga concessa a titolo eccezionale dal Consiglio).

Si vuole evitare, inoltre, che l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici siano offuscate da compromissioni collegate a vantaggi e posizioni di favore, che i giudici stessi potrebbero ottenere, a motivo della loro carica, per il periodo successivo alla scadenza del mandato. Così, lo statuto sancisce che, al momento del loro insediamento, essi assumano l'impegno solenne di rispettare, per la durata delle loro funzioni e dopo la cessazione,

³⁷ Si veda in specie l'articolo 3 statuto.

gli obblighi derivanti dalla loro carica e in particolare i doveri di onestà e di discrezione per quanto riguarda l'accettare, al termine del mandato, determinate funzioni o vantaggi; in caso di dubbio, la Corte decide. Gli impegni appena descritti vengono formalizzati a mezzo della sottoscrizione di una dichiarazione solenne.³⁸

Un'altra significativa forma di tutela dell'indipendenza dei giudici comunitari è infine costituita dalla regola della segretezza delle deliberazioni.³⁹

Può accadere che un giudice, durante il mandato, non risulti più in possesso dei requisiti richiesti ovvero non soddisfi più agli obblighi derivanti dalla carica. In tal caso, è prevista una procedura di rimozione, che suppone una delibera unanime dei restanti giudici e degli avvocati generali della Corte (l'interessato ovviamente è escluso da tale deliberazione). Il giudice rimosso cessa immediatamente dalla carica. E' interessante notare che le decisioni pregiudizievoli per i giudici (in particolare, privazione dell'immunità e rimozione) spettano sempre alla Corte, anche nel caso di un giudice del Tribunale. Il Tribunale, tuttavia, deve essere previamente consultato.⁴⁰ E' appena il caso di rilevare che queste norme non hanno mai trovato applicazione nell'ormai lunga esperienza delle corti europee.

Il discorso può essere completato con un breve cenno alla materia dell'astensione e della ricusazione. Secondo l'articolo 18 dello statuto, i giudici e gli avvocati generali devono astenersi in caso di previa conoscenza degli affari trattati, ovvero qualora sussistano "motivi particolari". Non sono chiariti, invece, i casi di ricusazione e l'opinione prevalente è che coincidano con quelli di astensione. L'unica precisazione normativa riguarda l'impossibilità di ricusare un giudice, in ragione della sua nazionalità.⁴¹ Il procedimento per la ricusazione non è espressamente disciplinato: si ritiene che l'istante debba proporre la sua richiesta al collegio giudicante.

³⁸ Queste regole sono contenute nell'articolo 4 dello statuto, nell'articolo 3, par. 2o., reg. proc. Corte e nell'articolo 4, par. 2o., reg. proc. Trib.

³⁹ Articolo 35 statuto della Corte di giustizia.

⁴⁰ Si vedano gli articoli 6 e 47 statuto. Ai giudici del TFP si applicano tutte le norme (articoli 2-6 e 14) previste dallo statuto per i giudici della Corte e del Tribunale. L'articolo 5, all. I st., precisa che il loro giuramento è prestato dinanzi alla Corte di giustizia e che le decisioni sull'immunità prese nei loro riguardi sono adottate dalla Corte, previa consultazione del TFP.

⁴¹ Al riguardo, in giurisprudenza, Trib., ord., 29 novembre 1994, *Bernardi c. Commissione*, punto 19.

VIII. GOVERNO E AMMINISTRAZIONE DEGLI ORGANI GIURISDIZIONALI

Negli organi giudiziari di Lussemburgo, il profilo del governo e dell'amministrazione richiama due figure essenziali: il presidente e il cancelliere. Il primo dirige le attività della corte; il secondo, oltre ai tradizionali compiti di certificazione e di conservazione degli atti processuali, è il capo dell'amministrazione.

Il presidente viene eletto ogni tre anni e il suo mandato è rinnovabile. Per quanto qui interessa, dispone di una serie di importanti poteri ordinatori e organizzativi (oltre ad avere specifici compiti di carattere decisorio).⁴²

Sotto il profilo dell'organizzazione del lavoro interno, può essere utile rilevare che ha avuto luogo, nel corso degli anni, un movimento progressivo che, partendo dall'iniziale composizione sempre plenaria della Corte di giustizia, è pervenuto oggi alla normalità della decisione in sezioni.

Le possibili composizioni degli organi giudiziari dell'Unione europea sono oggi quattro: la sezione (di tre o talora di cinque giudici); la grande sezione, che comprende tredici giudici⁴³ ed ha il compito di garantire l'uniformità di indirizzo della corte, decidendo cause di particolare importanza o difficoltà; la seduta plenaria, che comprende tutti i giudici e che si riunisce in circostanze eccezionali; e, nel caso del Tribunale di primo grado, a determinate condizioni, anche il giudice monocratico.⁴⁴

La composizione delle sezioni è effettuata secondo precisi criteri dettati dai regolamenti di procedura. Attualmente, vi sono sei sezioni presso la Corte di giustizia e cinque sezioni semplici, oltre a cinque sezioni ampliate, presso il Tribunale. Le sezioni, a loro volta, riproducono nel loro inter-

⁴² Si vedano gli articoli 223, comma 3o., CE e 139, comma 3o., CEEA.

Il presidente esercita un potere di direzione e controllo sull'ufficio di cancelleria (articoli 12, par. 1o., 15, 16, par. 1o., 17, par. 1o., reg. proc. Corte) e sui servizi della Corte (articolo 20, par. 2o., reg. proc. Corte); assegna le cause alle sezioni e designa il giudice relatore (articolo 9, par. 2o., reg. proc. Corte); fissa il giorno e l'ora delle riunioni della grande sezione e della seduta plenaria (articolo 25, par. 1o., reg. proc. Corte); può convocare in caso d'urgenza i giudici e gli avvocati generali durante le ferie giudiziarie (articolo 28, par. 2o., reg. proc. Corte).

⁴³ Articolo 16, comma 2o., statuto e articolo 50 statuto.

⁴⁴ Disposizioni parzialmente diverse valgono per il recentissimo Tribunale per la funzione pubblica, per il quale è per ora prevista, come normale, la composizione in sezione di tre giudici. La possibilità di diverse composizioni dei collegi giudicanti è rimessa ad una futura modifica dello statuto.

no una serie di elementi organizzativi, propri della corte nel suo complesso. Nell'ambito della sezione è nominato un presidente, che esercita i poteri spettanti al presidente dell'organo giudiziario. Ogni causa viene assegnata, fin dall'inizio, a una sezione, che nomina nel proprio ambito un giudice relatore, incaricato di seguire la conduzione della causa. E' possibile che il procedimento venga poi trasferito ad una sezione composta in modo diverso o alla grande sezione.

Sul piano organizzativo, non è inutile ricordare che i giudici e gli avvocati generali sono assistiti da una *équipe* di giuristi particolarmente qualificati, denominati referendari, che li coadiuvano efficacemente nello studio e nella preparazione delle cause.

Qualche considerazione merita la figura del giudice unico, introdotta dinanzi al Tribunale di primo grado con la decisione del Consiglio num. 291/99, al consueto fine di fronteggiare al meglio il carico di lavoro dell'organo comunitario di prima istanza. Si è trattato della previsione di una nuova modalità decisionale, da affiancare alle sezioni, tale da garantire al Tribunale una particolare flessibilità di composizione, in rapporto alle caratteristiche dei singoli processi. Sotto il profilo teorico, l'innovazione era interessante anche perché eliminava in radice ogni collegamento fra nazionalità del giudice e nazionalità delle parti.⁴⁵ Tuttavia, le regole, forse troppo restrittive, per l'applicazione della composizione monocratica non hanno consentito a questa innovazione di spiegare in concreto, un'efficacia decisiva. Di più, le camere giurisdizionali (a partire dal Tribunale della funzione pubblica) verranno ad assorbire proprio le materie, che costituivano il nucleo dei compiti del giudice unico.

Come si è detto, nell'organizzazione degli uffici giudiziari dell'Unione, il cancelliere ricopre un ruolo di maggiore rilievo rispetto all'identica figura, nota ai sistemi processuali nazionali. Egli, infatti, non soltanto svolge le ampie e numerose attività di supporto al corretto svolgimento dei processi, che gli spettano in forza delle norme statutarie e regolamentari, ma è anche il capo dell'amministrazione, con poteri in materia di direzione del personale e dei servizi e di preparazione ed esecuzione del bilancio. Il cancelliere è nominato dal rispettivo organo giudiziario. Va detto, peraltro, che, per evidenti ragioni di economicità, non sono stati creati corpi ammi-

⁴⁵ Mi permetto un riferimento a Biavati, *Il giudice unico nel Tribunale di primo grado delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto processuale*, 2000, p. 105.

nistrativi distinti per la Corte e per il Tribunale, ma gli uffici della Corte provvedono anche alle necessità dell'organo di prima istanza, sia pure sotto la direzione del cancelliere del Tribunale. A maggior ragione, è previsto che il TFP si avvalga dei servizi della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado.⁴⁶

Qualche cenno va dedicato ai servizi e alle divisioni della Corte, che impiegano un notevole numero di funzionari e dipendenti. Oltre al servizio di cancelleria propriamente detto, composto dai funzionari che attuano i compiti attribuiti al cancelliere per il corretto svolgimento del processo, va menzionato il servizio linguistico (che l'articolo 22 del regolamento prevede sia composto da esperti che comprovino di possedere un'adeguata cultura giuridica ed un'ampia conoscenza di più lingue ufficiali dell'Unione), cui spetta il compito, assolutamente fondamentale, di tradurre gli atti processuali.

Va ricordata una direzione che si occupa di ricerca, documentazione e biblioteca. Essa cura l'acquisizione di libri e riviste giuridiche, della documentazione della Corte e del Tribunale e di ogni altro materiale utile ai giudici e agli avvocati, che lo possono consultare. In effetti, la biblioteca della Corte costituisce un punto di riferimento obbligato per ogni studioso del diritto europeo. I servizi della Corte comprendono poi un servizio di informazioni, una divisione del personale e una divisione finanziaria.

Di notevole importanza è la pubblicazione della raccolta di giurisprudenza della Corte e del Tribunale.⁴⁷ I volumi della raccolta comprendono le sentenze pronunciate dalla Corte e dal Tribunale, dall'installazione ad oggi. La raccolta di giurisprudenza costituisce uno strumento indispensabile di conoscenza e di diffusione del diritto comunitario ed è un veicolo essenziale per l'attuazione di quella funzione di costruzione dell'ordinamento europeo, che è uno dei più tipici caratteri della giurisdizione comunitaria e della Corte di giustizia in particolare.

IX. GLI OSTACOLI ALL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA E I MEZZI ALTERNATIVI DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE

La giurisdizione europea è assolutamente obbligatoria. Non è consentita alcuna forma di deroga a favore di altri organi decisionali, né sono

⁴⁶ Articoli 12 e 52 statuto.

⁴⁷ Articolo 68 reg. proc. Corte e articolo 86 reg. proc. Trib.

ipotizzabili forme di risoluzione alternativa delle controversie. Ciò dipende dalla necessità, apparsa chiara fino dagli albori dell'integrazione europea, di dare ai giudici di Lussemburgo un potere e un'autonomia che non potessero venire erosi da accordi fra i soggetti interessati.

Nei suoi rapporti con i processi nazionali (che non rientrano in alcun modo nell'ambito di questa relazione) il diritto dell'Unione europea manifesta favore per i modi alternativi di risoluzione delle controversie, sia pure chiarendo che essi non possono mettere in discussione la necessaria funzionalità dei processi dinanzi ai giudici dello Stato. Questo atteggiamento, però, non può riprodursi sotto il profilo della tutela giurisdizionale direttamente assegnata dai trattati ai giudici europei.

Certo, il favore per soluzioni conciliative traspare qua e là, soprattutto dove si tratti di controversie promosse dai singoli. Così, le norme specifiche per il Tribunale della funzione pubblica prevedono che esso, in ogni fase del procedimento, possa esaminare le possibilità di una composizione amichevole della controversia e può adoperarsi per agevolare tale soluzione.

Analogamente, il regolamento di procedura del Tribunale include l'agevolazione della composizione amichevole delle liti fra gli scopi delle misure di organizzazione del procedimento.⁴⁸

Per quanto attiene all'accesso alla giustizia, l'articolo 47 della Carta dei diritti dell'Unione europea sancisce che ogni individuo ha diritto ad un ricorso effettivo dinanzi a un giudice e che a quanti non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.

Il processo giurisdizionale di Lussemburgo prevede norme sul patrocinio per i non abbienti: tuttavia, la tipologia di liti dinanzi ai giudici europei ne rende residuale ed infrequente l'applicazione. Certo non riferibili a Stati, istituzioni e imprese e neppure ai dipendenti delle Comunità, che percepiscono stipendi significativi, esse trovano qualche rara applicazione in casi di rinvio pregiudiziale.

⁴⁸ Per il TFP, articolo 7, par. 4o., allegato I allo statuto; per il Tribunale, articolo 64, par. 2o., lett. d), reg. proc. Trib.

X. L'IMPATTO DEL TRATTATO COSTITUZIONALE

Occorre, a questo punto, segnalare le modifiche all'assetto giurisdizionale europeo che dipendono dal trattato costituzionale, firmato a Roma il 29 ottobre 2004.⁴⁹

Ai fini degli argomenti svolti in questa relazione, i punti principali da segnalare sono i seguenti.

La Costituzione dedica alla giurisprudenza un'apposita norma, l'articolo IV-438, par. 4o., sancendo che la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e del Tribunale di primo grado, relativa all'interpretazione e all'applicazione del diritto comunitario, resta fonte di interpretazione del diritto dell'Unione e in particolare delle disposizioni analoghe della Costituzione.

Si può certo discutere, se questa disposizione rappresenti un successo oppure una sconfitta del diritto giurisprudenziale. La forza della giurisprudenza sta proprio nella sua non riconducibilità agli schemi formali delle fonti scritte ed è difficile escludere che il richiamo normativo della Costituzione, apparentemente premiante, rappresenti piuttosto un insabbiamento della crescita del fenomeno europeo, potentemente veicolata dalle sentenze della Corte.

La Costituzione europea non ha inteso stravolgere l'assetto della tutela giurisdizionale, come emerso dal trattato di Nizza. Tuttavia, sono state apportate alcune modifiche, non di secondaria importanza.

Per quanto concerne le fonti, l'articolo III-381 rende lo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea modificabile con lo strumento (e le maggioranze) della legge europea, salvo il titolo I e l'articolo 64, per i quali rimane necessaria la procedura ordinaria di modifica della Costituzione. Per i regolamenti di procedura, è prevista l'iniziativa del giudiziario e l'approvazione da parte del Consiglio a maggioranza semplice e non più a maggioranza qualificata.⁵⁰ Viene quindi rafforzato il potere dei giudici europei nella gestione delle regole di procedura che li riguardano.

⁴⁹ Per una prima valutazione, Condinanzi, "Il singolo e la 'comunità di diritto' nel nuovo testo di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", *Corriere giuridico*, 2004, p. 1541; più ampiamente, Lenaerts-Van Nuffel, "La Constitution pour l'Europe et l'Union comme entité politique et ordre juridique", *Cahiers de droit européen*, 2005, p. 13.

⁵⁰ Articoli III-355, III-356 e III-359.

Data l'abrogazione di tutta la normazione precedente, sorge la necessità di sostituire lo statuto della Corte, allegato ai trattati UE, CE e CEEA con un nuovo statuto, allegato alla Costituzione e al trattato CEEA. Il nuovo protocollo non si distingue dal precedente, nella versione in vigore al 29 ottobre 2004, se non per alcuni adattamenti e variazioni, per lo più resi necessari dalla Costituzione.

La semplificazione delle fonti europee intorno alla Costituzione comporta, fra l'altro, il superamento della struttura a pilastri, sorta dopo il trattato di Maastricht. Non si distingue più, quindi, fra competenza in ambito comunitario e competenza in ambito intergovernativo nel secondo e specialmente nel terzo pilastro dell'Unione. Il potere giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea si estende a tutta la materia governata dall'ordinamento dell'Unione.

Rimangono, però, talune esclusioni, alle quali (dopo l'abolizione del previgente articolo 46 UE) provvedono i due nuovi articoli III-376 e III-377.

L'articolo III-376, al primo comma, esclude la giurisdizione degli organi del Kirchberg nella materia della politica estera e di sicurezza comune. Esso precisa, tuttavia, che la Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo III-308 e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti da persone fisiche e giuridiche nei limiti di cui alle azioni di annullamento, relativi alla legittimità di decisioni europee che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, adottate dal Consiglio in base al capo II del titolo V (relativo, appunto, alla politica estera e di sicurezza comune).

L'articolo III-377, poi, diminuisce i limiti della competenza (anche pregiudiziale) del giudiziario europeo nel settore dello spazio di libertà, giustizia e sicurezza. Rimangono al di fuori del controllo giurisdizionale solo la validità o la proporzionalità di operazioni effettuate dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro o l'esercizio delle responsabilità incumbenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.

Per quanto attiene alla struttura del giudiziario europeo, la Costituzione realizza un importante chiarimento terminologico. In base all'articolo I-29, l'istituzione giudiziaria nel suo complesso assume il nuovo nome di Corte di giustizia dell'Unione europea. Essa comprende i tre livelli attualmente esistenti, vale a dire la Corte di giustizia, il Tribunale (che perde la denominazione "di primo grado", ormai incompatibile con le sue nuove e più ampie funzioni) e i tribunali specializzati (nuova denominazione delle

camere giurisdizionali). Ha il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione della Costituzione.

Nulla di radicalmente nuovo è previsto per la composizione delle corti europee e per la nomina e le qualità dei giudici e degli avvocati generali. La Corte è composta da un giudice per ogni Stato membro; per il Tribunale, vale una regola analoga, ma con la previsione di un possibile aumento dei giudici (così l'articolo I-29, par. 2o.).

Gli articoli da III-353 a III-359 confermano le modalità di costituzione dei collegi giudicanti e la competenza e la struttura del Tribunale e dei tribunali specializzati, come disciplinate dal trattato di Nizza. La novità da segnalare è essenzialmente quella dell'introduzione di un comitato (articolo III-357) con l'incarico di fornire un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale della Corte di giustizia e del Tribunale, prima che i governi degli Stati membri procedano alle nomine. Questo comitato è composto da sette personalità, scelte tra *ex* membri della Corte di giustizia e del Tribunale, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali e giuristi di notoria competenza, uno dei quali è proposto dal Parlamento europeo. Il Consiglio stabilisce le regole di funzionamento del comitato e ne designa i membri. Il parere di questo comitato è consultivo e non vincolante. Tuttavia, è evidente che esso avrà una forte efficacia politica.

Vengono poi introdotte importanti innovazioni nel novero delle competenze dei giudici europei. In primo luogo, si cerca di rendere più efficace l'azione di condanna al pagamento di somme forfetarie o di penalità agli Stati dichiarati inadempienti al trattato, regolata all'articolo III-362. Viene estesa l'area di applicazione dei ricorsi per annullamento degli atti e per inattività delle istituzioni (articoli da III-365 a III-368), ampliandone l'ambito oggettivo, il novero dei soggetti legittimati (attivamente e passivamente) e la facoltà di azione per le persone fisiche o giuridiche. Ancora, l'articolo 8 del protocollo num. 2 allegato alla Costituzione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità prevede una specifica azione di annullamento proponibile dagli Stati membri contro le violazioni del principio di sussidiarietà attuate mediante un atto legislativo europeo.

In rapporto alla competenza pregiudiziale, il trattato costituzionale, pur senza innovare il meccanismo, vi apporta però alcune positive modifiche (articoli I-29, III-369 e III-377). In particolare, sono restituiti al controllo pregiudiziale, secondo le forme ordinarie (e, quindi, anche con rinvio effettuato da parte dei giudici non di ultima istanza), tutti gli interventi del-

l'Unione in materia di cooperazione giudiziaria civile e, in specie, le leggi europee sul diritto processuale civile. Scompare la figura anomala di rinvio pregiudiziale limitato, introdotta dall'articolo 68 CE e che aveva suscitato non poche critiche e perplessità.⁵¹

Al momento in cui scrivo questa relazione (23 agosto 2005), l'esito negativo dei referendum in Francia e in Olanda mette in discussione non solo il testo attuale del trattato, ma la stessa idea di una carta costituzionale europea.⁵² Le norme appena commentate indicano, peraltro, una linea di sviluppo che verrà, in gran parte, comunque percorsa, a prescindere dalla fonte in cui si troveranno inserite.

XI. I PROBLEMI FONDAMENTALI E LE PROPOSTE DI SOLUZIONE

Ad un osservatore non europeo non può sfuggire un dato immediatamente percepibile: il diritto dell'Unione è soggetto ad una evoluzione estremamente rapida e che si è accelerata notevolmente negli ultimi dieci anni. Le trasformazioni istituzionali si succedono l'una all'altra, nel tentativo di trovare un difficile equilibrio fra due opposte esigenze: da un lato, quella di governare con efficacia un sistema che è enormemente cresciuto, sia per quanto riguarda gli Stati membri che per quanto attiene alle materie oggetto della normazione dell'Unione e, dall'altro lato, quella di garantire un processo decisionale che coinvolga tutti i soggetti interessati. Ogni cambiamento di rotta, seppure minimo, rischia di condurre, nella prima direzione, verso un grave deficit di garanzie democratiche e, nella seconda direzione, verso una paralisi inconcludente.

Non si può neppure dimenticare che, in radice, l'Unione europea deve domandarsi che cosa vuole diventare e quali fini intende perseguire. E' questa la sfida attuale per l'Europa. Il sogno di un lungo periodo di pace e di stabilità democratica, che affascinava le generazioni uscite dal secondo conflitto mondiale, lascia ormai indifferenti gli europei di oggi, scossi dalla crisi economica, dal confronto con l'immigrazione (specialmente dai

⁵¹ Sul punto del rinvio pregiudiziale limitato e delle relative perplessità, mi permetto di richiamare un mio contributo in lingua spagnola: "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y las cuestiones prejudiciales en materia de justicia y de seguridad: ¿hacia un modelo alternativo?", *Tribunales de justicia*, Madrid, num. 3, 2001, p. 51.

⁵² Fra i molti commenti, Herzog, "Après le referendum: relancer une dynamique d'union politique", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 2005, p. 424.

paesi musulmani), dalla globalizzazione che rende l'Europa una piccola area dello scacchiere mondiale.

I dilemmi della politica europea non lasciano immune neppure il giudiziario. Vittima del suo successo, la Corte di giustizia si trova alle prese con una crisi di efficacia e di autorevolezza.

La crisi di efficacia è espressa dai numeri. Il carico delle cause cresce e i tempi di decisione si allungano.⁵³ Da anni, è vivace il dibattito sui rimedi.⁵⁴ L'ipotesi di aumentare in modo notevole il numero dei giudici incontra resistenze, dovute sia al corretto timore di una minore credibilità del giudiziario, sia al meno corretto timore di una perdita di importanza dei singoli. Per ora, sembra possibile solo l'istituzione di altri corpi giudiziari che sottraggano parte del lavoro del Tribunale: ad esempio, si prefigura un tribunale specializzato per la materia della proprietà intellettuale.

L'ampliarsi dell'estensione territoriale dell'Unione ha posto il problema di un eventuale radicamento di organi giudiziari europei in diversi paesi, evitando l'attuale concentrazione a Lussemburgo e favorendo un maggiore avvicinamento dei cittadini alla giustizia. Tuttavia, mentre in altri settori (si pensi alle Agenzie dell'Unione) si è attuato un significativo decentramento, per il giudiziario la situazione è ferma. Soltanto da una dichiarazione allegata al trattato di Nizza traspare la possibilità che l'eventuale tribunale della proprietà intellettuale trovi sede al di fuori della capitale granducale.

Alla lentezza dei tempi di giudizio contribuisce non poco il peculiare regime linguistico del processo dell'Unione europea. Come è ben noto, il processo si svolge in una sola lingua fra quelle ufficiali dei paesi membri (salvo la possibilità di taluni soggetti a date condizioni di utilizzare una lingua diversa), scelta di regola dalla parte ricorrente, se privata, ovvero coincidente con quella dello Stato convenuto se ad agire è un'istituzione, ovvero ancora coincidente con quella del processo nazionale da cui è scaturito il rinvio in caso di pronunce pregiudiziali. Per consentire a tutti i

⁵³ Nel 2003, la durata media delle cause dinanzi alla Corte di giustizia è stata di mesi 25,5 per le pronunce su rinvio pregiudiziale, di mesi 24,7 per le azioni dirette e di mesi 28,7 per le impugnazioni contro le decisioni del Tribunale di primo grado (dati attinti dalle statistiche ufficiali).

⁵⁴ I contributi al riguardo sono innumerevoli. Mi limito a citare il recente saggio di Jacobs, *Recent and ongoing measures to improve the efficiency of the European Court of Justice*, in *European Law Review*, 2004, p. 823.

giudici e, occorrendo, alle altre parti di comprendere ciò di cui si discute, occorre organizzare un efficace sistema di traduzioni (per gli atti scritti) e di interpretazione simultanea (per le discussioni orali). Ora, l'aumento delle lingue dell'Unione specialmente dopo l'allargamento ad Est ha portato a ventuno il numero delle lingue ufficiali e ha accresciuto in modo esponenziale il numero delle possibili combinazioni.⁵⁵ Il lavoro dei servizi di traduzione è tanto appesantito che di solito non vengono più tradotti i documenti allegati agli atti processuali, salvo richiesta esplicita. Inoltre, il tempo per tradurre aumenta e ciò comporta impreviste e gravi soste nell'esercizio dell'attività giudiziaria.⁵⁶

Non si deve poi dimenticare la peculiarità del metodo di lavoro interni dei giudici europei e specialmente della Corte di giustizia. Di solito, il giudice relatore prepara una bozza di sentenza che viene fatta circolare fra gli altri giudici. Questi formulano le loro osservazioni e quindi viene redatta una successiva bozza che, ove approvata, diventa il testo ufficiale della sentenza. In questo modo, sono ampiamente tutelate le garanzie di una decisione equilibrata, ma i tempi si allungano molto.

Rifiutandosi di aumentare il numero dei giudici, la macchina giudiziaria europea sta tentando altre strade. Ad esempio, una (ma molto pericolosa) è quella di porre un filtro alle domande, il che già avviene, per via giurisprudenziale, al momento di selezionare la ricevibilità delle richieste di rinvio pregiudiziale.⁵⁷ Così pure, si discute sull'opportunità di introdurre restri-

⁵⁵ Salvo errori, si tratta di 420 combinazioni possibili.

⁵⁶ Per qualche riferimento ai problemi del regime linguistico, fra gli altri Sevón, "Languages in the Court of Justice of the European Communities", *Riv. dir. eur.*, 1997, p. 533 e *Scritti Mancini*, Milano, 1998, II, p. 933; Heusse, "Le multilinguisme ou le défi caché de l'Union européenne", *Revue du Marché commun*, 1999, p. 202; Yasue, "Le multilinguisme dans l'Union européenne et la politique linguistique des États membres", *Revue du Marché commun*, 1999, p. 277; Pallaro, "La diversità delle lingue in Europa e l'integrazione comunitaria", *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2002, p. 7.

Le lingue ufficiali sono ancora destinate ad aumentare: dal 1o. gennaio 2007, infatti, saranno lingue ufficiali anche il bulgaro e il romeno.

⁵⁷ Sui problemi del rinvio pregiudiziale, fra gli altri Olivier, "La recevabilité des questions préjudicielles: la jurisprudence des années 1990", *Cahiers de droit européen*, 2001, p. 15; Trocker, "Das Vorabentscheidungsverfahren aus italienischer Sicht: Erfahrungen, Probleme, Entwicklungstendenzen", *Rabels Zeitschrift*, 2002, p. 417; Raiti, "Prima e dopo Nizza: il futuro della 'pregiudiziale comunitaria' tra opposte istanze di conservazione e innovazione, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2002, p. 605; Barone, "Rinvio pregiudiziale e giudici di ultima istanza", *Foro italiano*, 2002, IV, c. 381; Trisorio Liuzzi, "Processo civile italiano e rinvio pregiudiziale alla Corte di giusti-

zioni alla facoltà di impugnare dinanzi alla Corte di giustizia le sentenze del Tribunale di primo grado.

Volendo sintetizzare i problemi, si può dire che il passaggio dalle originarie comunità economiche all'attuale Unione suppone il passaggio da un ordinamento dichiaratamente residuale, che si occupava cioè delle sole limitate questioni governate dai trattati, ad un ordinamento che (specie nella sistemazione data dal trattato costituzionale) si rivolge potenzialmente alla totalità dei rapporti, distinguendo fra materie esclusive dell'Unione, materie a competenza concorrente e materie che restano di competenza degli Stati membri. Sul piano della tutela giurisdizionale, ciò suppone il passaggio da un giudiziario di *élite* ad un giudiziario di massa. Un giudiziario di massa ha bisogno di molti giudici, di organi giudiziari composti ciascuno da pochi giudici e diffusi sul territorio, di una radicale semplificazione del regime linguistico e, soprattutto, della consapevolezza che il pane quotidiano è costituito da cause di importanza media o modesta, mentre i *grand arrêts* restano compito della corte suprema.

La Corte di giustizia ha il suo futuro in un ruolo di corte suprema e costituzionale, con elementi misti di giudice di legittimità e di giudice delle leggi. In questo senso, essa potrebbe effettivamente conservare una struttura non molto diversa da quella attuale. Intorno alla Corte, però, deve crescere un giudiziario diffuso: ed è qui che le resistenze politiche affiorano e la crisi si fa palese.

In definitiva, rimane il punto interrogativo di ciò che l'Europa vuole essere. Se l'Europa sarà solo un mercato, l'intero fenomeno, presto o tardi, finirà per implodere, perché l'economia è globale e nessuna frontiera ha più alcun senso. Se invece l'Europa sarà l'entità organizzata che esprime, all'interno e all'esterno, i valori della tradizione culturale dell'Occidente e dei diritti fondamentali dell'uomo, potrà giocare un ruolo di assoluto rilievo sulla scena del mondo.⁵⁸ E in questa seconda prospettiva, il suo potere giudiziario avrà ancora un compito di primo piano.

zia della Comunità europea", *Rivista di diritto processuale*, 2003, p. 727; Briguglio, "I limiti soggettivi e oggettivi dell'obbligo di rinvio pregiudiziale comunitario", *Int'l Lis*, 2003, núm. 3-4, p. 119; Santa Maria, "Il rinvio pregiudiziale nella nuova disciplina a seguito del trattato di Nizza", *Diritto del commercio internazionale*, 2003, p. 367; Raiti, *La collaborazione giudiziaria nell'esperienza del rinvio pregiudiziale comunitario*, Milano, 2003; Malferrari, *Zurückweisung von Vorabentscheidungsersuchen durch den EuGH*, Baden-Baden, 2003; Barav, *Une anomalie prejudicielle*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2004, p. 235.

⁵⁸ Nel quadro di un dibattito aperto ed inesaurito, suggerisco la lettura del saggio di Weiler, *Un'Europa cristiana*, Milano, 2003.