



LA CONVENZIONE EUROPEA
IL SEGRETARIATO

Bruxelles, 10 marzo 2003
(Or. fr)

CERCLE I

Working Document 08

NOTA

del:	Segretariato
al:	Circolo di discussione sulla Corte di giustizia
Oggetto:	Progetto di relazione del sig. António Vitorino, presidente del circolo di discussione

1. Facendo seguito allo schema dei lavori definito dal Praesidium (cfr. allegato), il circolo di discussione si è riunito quattro volte, in data 17 e 24 febbraio e 3 e 17 marzo 2003. Il circolo ha ascoltato il sig. Rodriguez Iglesias, presidente della Corte di giustizia, il sig. Vesterdorf, presidente del Tribunale di primo grado e una delegazione del Consiglio degli ordini forensi dell'Unione europea (CCBE) composta dal Consigliere della Corona Lord Brennan e dai sigg. Berrisch, Brouwer, Kahn e Waelbroeck.
2. Nella riunione del 3 marzo 2003 il circolo di discussione ha inoltre esaminato la questione della competenza della Corte di giustizia quanto agli atti dell'Unione relativi ai settori della PESC¹ in seguito alla fusione dei pilastri. Si è convenuto di esaminare tale punto in una nota separata e di inserire le conclusioni del dibattito nella presente relazione.
3. Il presidente ha cercato di tener conto nella misura più ampia possibile dei diversi orientamenti del circolo in merito alle questioni che figurano nello schema dei lavori. Le presenti conclusioni si riferiscono, nell'ordine, ai punti dello schema dei lavori.

¹ Per quanto concerne il settore GAI, il circolo ha preso atto delle raccomandazioni contenute nella relazione del Gruppo X "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

Quesito a) dello schema dei lavori

4. Il circolo ha discusso le disposizioni del trattato di Nizza relative al numero di giudici. Per la Corte di giustizia, che dovrebbe svolgere le funzioni di corte di cassazione e di corte costituzionale, è stato proposto di limitare il numero dei giudici, ma si è altresì ricordato che è necessario disporre di un giudice per Stato membro. Per il Tribunale di primo grado, cui verrà presumibilmente presentato un numero crescente di ricorsi, è stata giudicata soddisfacente la formula di "almeno un giudice" per Stato membro. La maggioranza non sembra ritenere necessaria una modifica su tale punto ¹.
5. Quanto alla procedura di designazione dei giudici e degli avvocati generali della Corte di giustizia (in prosieguo la Corte) e del Tribunale di primo grado (in prosieguo il TPG), il circolo è diviso tra il mantenimento della situazione attuale (nomina di comune accordo da parte dei governi degli Stati membri) e la nomina mediante atto del Consiglio. Alcuni membri preferiscono la seconda opzione. Alcuni di essi ritengono che il Consiglio debba deliberare a maggioranza qualificata, il che potrebbe rendere più rigoroso l'esame delle candidature proposte.
6. Inoltre numerosi membri hanno sostenuto l'idea relativa all'introduzione di un "meccanismo di filtraggio", costituito da un "comitato di valutazione" che avrebbe il compito di fornire al Consiglio/agli Stati membri un parere sull'adeguatezza del profilo di un candidato all'esercizio delle sue funzioni. Il comitato, le cui deliberazioni non sarebbero pubbliche e che non effettuerebbe audizioni, potrebbe essere composto da ex membri della Corte e da rappresentanti dei massimi organi giurisdizionali nazionali, ed alla procedura potrebbe altresì essere associato il Parlamento europeo. Nel caso in cui il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata, la creazione di tale comitato potrebbe essere ritenuta meno importante, ma lo si potrebbe creare a prescindere dalla natura dell'atto (atto del Consiglio o degli Stati membri) e delle regole di voto richieste; l'introduzione di un sistema di questo tipo potrebbe rendere gli Stati membri maggiormente esigenti nella presentazione dei candidati. A tale riguardo il circolo non ha approfondito se gli Stati membri debbano continuare a presentare una o più candidature.

¹ A tale proposito occorre riflettere sulla questione del mantenimento del numero attuale di 11 giudici che si riuniscono nella grande sezione creata dal trattato di Nizza (articolo 16, secondo comma del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia) dopo l'allargamento.

7. *Il presidente propone: a) di mantenere il sistema attuale, in base al quale i giudici e gli avvocati generali della Corte ed i giudici del TPG sono nominati di comune accordo dai governi; b) si istituire un "comitato di valutazione" incaricato di fornire un parere sull'idoneità dei candidati ad esercitare le funzioni di giudice o di avvocato generale della Corte e di giudice del TPG; c) di limitare a un solo nome le candidature presentate da ciascuno Stato membro.*
8. Quanto alla durata del mandato dei membri della Corte, alcuni membri propongono di modificare il sistema attuale instaurando un mandato di nove anni non rinnovabile. Alcuni preferiscono un mandato unico più lungo, di dodici anni, dato che è necessario un certo adattamento e che un mandato più lungo dà maggiori garanzie di stabilità nei lavori della Corte. Alcuni membri, infine, non ritengono necessario modificare il sistema attuale (sei anni rinnovabili).
9. Sia il presidente della Corte che il presidente del TPG, pur preferendo il sistema attuale, si sono dimostrati aperti alla possibilità di allungare la durata del mandato. Hanno detto di preferire un mandato di dodici anni perché un mandato di nove anni non rinnovabile potrebbe comportare notevoli problemi pratici dovuti al rinnovo della metà della Corte ogni quattro anni e mezzo. Il circolo attira l'attenzione sul fatto che, soprattutto nel caso di un mandato non rinnovabile, si dovrebbe decidere quale sarà la durata del mandato di un giudice che ne sostituisce un altro in caso di decesso o di dimissioni ¹. Inoltre la nomina si riferirebbe alla funzione e non verrebbe pertanto esclusa l'ipotesi che un avvocato generale (o un giudice) possa essere nominato giudice (o avvocato generale).
10. Il circolo ha convenuto che la Convenzione potrebbe operare una distinzione tra il sistema di mandato per la Corte e per il TPG. La maggior parte dei membri del circolo si è detta favorevole ad allungare la durata del mandato dei membri della Corte e a renderlo non rinnovabile. Quanto ai giudici del TPG, il circolo concorda sul mantenimento del sistema attuale (mandato di sei anni, rinnovabile).

¹ Il suo mandato scadrebbe alla scadenza di quello del giudice sostituito oppure sarebbe espressamente prevista la possibilità di un rinnovo oppure il mandato del giudice sostituito avrebbe inizio al momento della nomina per un periodo completo.

Quesito b) dello schema dei lavori

11. In generale il circolo ha accolto positivamente l'idea di una modifica degli articoli 225 A, 229 A e 245 del trattato CE. I membri si sono dimostrati aperti alla possibilità di prevedere che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata invece che all'unanimità secondo la norma vigente. Ciò varrebbe in particolare per l'articolo 225 A del trattato CE, relativo all'istituzione di camere giurisdizionali.
12. Anche per quanto riguarda l'articolo 229 A del trattato CE, la maggior parte dei membri è in linea di massima favorevole a che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata.
13. Infine per quanto concerne l'articolo 245 del trattato CE relativo allo statuto della Corte di giustizia, tale disposizione prevede attualmente una decisione del Consiglio all'unanimità, fatta eccezione per il titolo I dello statuto, che può essere modificato solo mediante la procedura di revisione del trattato. Su tale punto il circolo è in linea di massima favorevole a modificare l'articolo 245 del trattato CE affinché il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata, salvo per quanto riguarda il titolo I e le questioni linguistiche (articolo 64 dello statuto), casi in cui il Consiglio delibererebbe all'unanimità.

Quesito c) dello schema dei lavori

14. Quanto alle denominazioni della Corte e del TPG, secondo il circolo la denominazione della Corte non deve essere modificata, ma unicamente adattata, dato che non esisteranno più le "Comunità europee". Il circolo è consapevole del fatto che la denominazione della Corte esiste da 50 anni e che cambiarla non sarebbe opportuno. La Corte potrebbe dunque essere denominata "**Corte di giustizia dell'Unione europea**".
15. Per quanto concerne la denominazione del TPG, il circolo ha constatato che in un futuro imminente, quando saranno istituite camere giurisdizionali per contenziosi specifici, tale organo non sarà più sempre una giurisdizione di primo grado, ma potrà altresì decidere in ultima istanza. Pertanto la denominazione attuale non sarà più adeguata. Tuttavia per tutti i ricorsi diretti che esulano dalla competenza delle camere giurisdizionali, il TPG delibererà in primo grado. Il circolo è dunque favorevole a una modifica della denominazione del TPG, pur desiderando evitare qualsivoglia confusione con la Corte. Tenuto conto di tali elementi e

anche della necessità di trovare una denominazione che non ponga problemi di traduzione, il presidente ha proposto di utilizzare la denominazione "**Tribunale generale dell'Unione europea**", che esprimerebbe il suo ruolo futuro di tribunale generale di base e lo distinguerebbe dai "tribunali specializzati". Il circolo ritiene che si possano incaricare i giuristi/linguisti delle istituzioni di adattare la denominazione.

16. Quanto alle camere giurisdizionali previste dall'articolo 225 A, esse sono incaricate di conoscere in primo grado di talune categorie di ricorsi proposti in materie specifiche. A tutt'oggi non ne è stata ancora creata nessuna, ma ne sono previste una per i ricorsi proposti da agenti dell'Unione ed una per i titoli comunitari di proprietà industriale (brevetti). In futuro potrebbero esserne previste altre. Si potrebbe mantenere l'attuale denominazione, il che non impedirebbe di chiamare queste camere "tribunali" alla stregua del "tribunale del brevetto comunitario", conformemente all'accordo politico del Consiglio del 3 marzo 2003. Tuttavia sembra preferibile denominarle "**tribunali specializzati**", denominazione che presenterebbe il vantaggio di evitare la confusione, in alcune lingue, con le sezioni per certi contenziosi specifici che potrebbero essere istituite in seno alla Corte (o al TPG), come avviene negli organi giurisdizionali supremi degli Stati membri.

Quesito d) dello schema dei lavori

17. In merito alle eventuali modifiche da apportare all'articolo 230, quarto comma del trattato CE, il circolo ha discusso varie opzioni possibili sulla scorta di un documento di lavoro preparato dal Segretariato.
18. Dal dibattito è emersa una chiara divisione del circolo in due gruppi di membri. Per il primo gruppo l'attuale testo di questa disposizione soddisfa le esigenze essenziali di un'effettiva tutela giurisdizionale dei diritti delle parti in giudizio, tenuto conto del fatto che, nell'attuale sistema decentralizzato ispirato al principio di sussidiarietà, sono soprattutto le giurisdizioni nazionali ad essere chiamate a difendere i diritti delle persone fisiche e giuridiche; non sarebbe quindi necessario apportare modifiche sostanziali all'articolo 230, quarto comma.
19. Secondo il secondo gruppo le condizioni di ricevibilità di cui all'articolo 230, quarto comma ("che ... la riguardano direttamente ed individualmente") per i ricorsi delle persone fisiche e giuridiche contro atti di portata generale sono troppo restrittive. Alcuni membri hanno dunque

proposto una delle seguenti soluzioni:

- a) scindere le due condizioni, che non sarebbero più cumulative;
- b) sostituire "e individualmente" con "e pregiudicano la sua situazione giuridica";
- c) mantenere la formula attuale aggiungendo "ovvero contro un atto di portata generale che la riguarda direttamente senza comportare alcuna misura d'esecuzione";
- d) mantenere la formulazione attuale per gli atti legislativi (d'ora in avanti, leggi e leggi quadro) e consentire che la Corte sia adita per gli atti regolamentari; questi ultimi potrebbero essere oggetto di ricorso qualora una persona fisica o giuridica sia direttamente o individualmente interessata;
- e) come l'opzione precedente, ma conferendo alle persone fisiche o giuridiche il diritto di ricorso contro gli atti legislativi dell'Unione che non comportano alcuna misura d'esecuzione;
- f) prevedere un ricorso specifico per la difesa dei diritti fondamentali.

20. Tenuto conto della divisione che permane all'interno del circolo e per facilitare l'adozione di una decisione nel suo ambito, il presidente propone una formula di compromesso del seguente tenore:

"Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle stesse condizioni, un ricorso contro gli atti di cui è destinataria o che la riguardano direttamente e individualmente, nonché contro gli atti [di portata generale/regolamentare] che la riguardano direttamente senza comportare alcuna misura d'esecuzione."

21. L'aggiunta dei termini "senza comportare alcuna misura d'esecuzione" intende assicurare che l'estensione del diritto di ricorso delle persone fisiche e giuridiche sia possibile unicamente nei casi (problematici) in cui la persona in questione deve prima violare la legge per poter poi adire un organo giurisdizionale in ordine ad un atto legislativo o regolamentare. Di fatto tale formula consente alle persone fisiche o giuridiche di impugnare dinanzi alla Corte (TPG) un atto regolamentare che contenga, ad esempio, un divieto e non comporti alcuna misura d'esecuzione in quanto la persona può chiederne l'annullamento ove possa dimostrare di subire direttamente un pregiudizio a causa dell'atto regolamentare in questione.
22. Con la scelta del termine "atto regolamentare" si opera una distinzione tra gli atti legislativi e gli atti regolamentari mantenendo, come del resto suggerito dal presidente della Corte, un'impostazione restrittiva per i ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti legislativi (per i quali la condizione di riguardare direttamente e individualmente il ricorrente resta d'applicazione), e prevedendo un'impostazione più aperta per i ricorsi contro gli atti regolamentari (atti non legislativi, secondo la terminologia dell'articolo 26 della

Costituzione), per i quali la persona deve unicamente dimostrare di essere direttamente interessata. Tale formula tiene conto anche delle osservazioni fatte dal presidente del TPG dinanzi al circolo, in quanto preserva le attuali condizioni di ricevibilità per gli atti legislativi e non presenta dunque alcun rischio di rappresentare un passo indietro.

23. In seguito ad una proposta in tal senso, il circolo sembra d'altronde aperto ad una modifica puramente redazionale che non cambia il campo di applicazione dell'articolo 230, quarto comma, ossia la soppressione delle parole "pur aparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone". È stato inoltre chiesto di sostituire la parola "decisione" con "atto". Tali modifiche rispecchiano la giurisprudenza della Corte ¹.
24. Per quanto concerne l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 230 del trattato CE alle agenzie ed agli organi dell'Unione, il circolo ha constatato che, in generale, gli atti che istituiscono delle agenzie contengono disposizioni che aprono vie di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia relativamente agli atti giuridici adottati da dette agenzie ². Dall'analisi di tali atti risulta che esistono vari casi:
- una disposizione prevede che la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sui ricorsi proposti contro l'agenzia, alle condizioni previste all'articolo 230 del trattato ³;
 - una disposizione prevede che qualsiasi atto dell'agenzia, implicito o esplicito, può essere deferito alla Commissione ai fini di un controllo della sua legittimità, restando inteso che la decisione della Commissione può successivamente essere oggetto di un ricorso di annullamento dinanzi alla Corte di giustizia ⁴;
 - l'atto non menziona il controllo della legittimità degli atti dell'agenzia ⁵.

¹ A tale proposito si veda la causa 60/81, IBM/Commissione (Racc. 1981, pag. 2639, punto 9): "per stabilire se i provvedimenti impugnati siano atti ai sensi dell'art. 173 occorre, pertanto, tener conto della loro sostanza. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, costituiscono atti o decisioni che possono essere oggetto di un'azione di annullamento ai sensi dell'art. 173 i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questo. Invece, la forma in cui tali atti o decisioni sono adottati è, in linea di massima, irrilevante ai fini della possibilità di impugnarli con un'azione di annullamento."

² Cfr. a tale proposito il documento di lavoro del Segretariato sul diritto di ricorso contro atti delle agenzie dell'Unione (WD 9).

³ È il caso del regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio, del 2 giugno 1997, che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (articolo 15) (GU L 151 del 10/06/1997, pag. 1).

⁴ Cfr. regolamento (CE) n. 2062/94 del Consiglio, del 18 luglio 1994, relativo all'istituzione di un'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (articolo 22).

⁵ Cfr. regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima.

25. Tenuto conto dell'eterogeneità della prassi relativa al controllo della legittimità degli atti delle agenzie, la Commissione¹ ha raccomandato al Parlamento europeo ed al Consiglio di uniformare il sistema rendendo l'articolo 230 del trattato CE applicabile agli atti pregiudizievoli di tutte le agenzie. A favore di tale impostazione si può argomentare in particolare che il principio di una garanzia giurisdizionale effettiva, consacrato da una giurisprudenza costante (ora ripresa nell'articolo 47 della Carta), esige che nessun atto pregiudizievole di un'istituzione, di un organo o di un'agenzia possa sfuggire al controllo giurisdizionale di legittimità. Non si può peraltro escludere categoricamente, all'atto di istituire un'agenzia, che essa non adotterà simili atti, benché il regolamento che la istituisce non le conferisca il potere di adottare decisioni in senso formale.
26. In considerazione di quanto sopra, il circolo di riflessione raccomanda che l'articolo 230 del trattato CE sia modificato in modo da comprendere, oltre agli atti giuridici adottati dalle istituzioni, quelli degli *organi e delle agenzie* dell'Unione. Resta inteso che un ricorso proposto contro un organo o un'agenzia sarà ricevibile solo qualora essi abbiano adottato un "atto giuridico" ai sensi della giurisprudenza della Corte; l'atto che istituisce l'agenzia potrebbe peraltro precisare modalità specifiche per l'esercizio del controllo dell'agenzia o dell'organo in questione².

Quesito e) dello schema dei lavori

27. Quanto al meccanismo delle sanzioni in caso di mancato rispetto di una sentenza della Corte, i membri hanno constatato che il sistema attuale non è abbastanza efficace, in quanto possono passare anni prima che agli Stati condannati dalla Corte venga inflitta una sanzione pecuniaria. I membri del circolo raccomandano che, per rafforzare il meccanismo delle sanzioni previsto all'articolo 228 del trattato CE, siano soppresse le due fasi che precedono il ricorso alla Corte per l'applicazione delle sanzioni, vale a dire la fase di costituzione in mora dello Stato in questione e la fase del parere motivato della Commissione. Il ricorso diretto dinanzi alla Corte da parte della Commissione o di uno Stato membro non è una novità: è già previsto nel trattato per determinati casi, come ad esempio se uno Stato faccia un uso abusivo delle deroghe previste per ragioni di difesa o in casi di crisi (articolo 298).³

¹ Cfr. COM 2002 (718) defin. dell'11/12/2002 sull'inquadramento delle agenzie europee di regolazione, pagg. 14 e 15.

² In particolare per quanto concerne la possibilità di riformare un atto impugnato (caso dell'Ufficio dei marchi) accordata alla Corte, o le persone aventi la legittimità attiva per proporre il ricorso (ad es. l'Ufficio dei marchi o l'Ufficio delle varietà vegetali) oppure la necessità di introdurre preliminarmente un ricorso dinanzi alla Commissione, qualora si intenda mantenere questo sistema specifico.

³ Cfr. anche, per analogia, l'articolo 95, paragrafo 9 e l'articolo 88, paragrafo 2 del trattato CE.

28. In questo contesto è stata infine avanzata anche la proposta, da aggiungere eventualmente alla precedente, di prevedere che, qualora gli Stati membri non comunichino le misure di recepimento di una legge quadro, la Costituzione permetta alla Commissione di adire la Corte (in un unico procedimento) *sia* con un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 226 del trattato CE *sia* con la richiesta d'infliggere una sanzione. Se, su richiesta della Commissione, la Corte infligge la sanzione nella sentenza di condanna stessa, la sanzione si applicherà decorso un dato termine dalla pronuncia della sentenza se lo Stato convenuto non si sarà conformato alla condanna. Siffatto meccanismo permetterebbe di snellire e accelerare la procedura per le sanzioni in caso di mancata comunicazione di una misura nazionale di recepimento ¹.

¹ Nella pratica i casi di mancata comunicazione (lo Stato membro non ha preso nessuna misura di recepimento) sono distinti da quelli di recepimento scorretto (la Commissione ritiene che le misure di recepimento prese dallo Stato membro non siano conformi alla direttiva (o legge quadro)). Il meccanismo proposto non si applicherebbe in questa seconda ipotesi.

Altre questioni

Il circolo deve pronunciarsi sull'estensione della competenza giurisdizionale della Corte a seguito della fusione dei pilastri, eventualmente sul rafforzamento del ruolo della Commissione nella procedura di infrazione e sulle misure che assicurano la tutela giurisdizionale a livello nazionale menzionata al punto 18.