

## LE UDIENZE DIBATTIMENTALI NEI PREGIUDIZIALI ITALIANI, DA LISBONA AD OGGI

*Les audiences devant la Cour de justice dans le cadre des procédures préjudicielles  
italiennes, de Lisbonne à aujourd'hui*

*Oral Hearings in Preliminary References Coming from Italian Judges, from Lisbon to  
today*

JACOPO ALBERTI\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La fase orale nei rinvii pregiudiziali e, in particolare, la disciplina relativa all'udienza di dibattimento. – 3. L'udienza dibattimentale nei pregiudiziali italiani, dall'entrata in vigore della *refonte* del RPCG ad oggi. – 3.1. Quanto è “eventuale” l'oralità nei pregiudiziali italiani? Numeri, percentuali e comparazioni con altri Stati membri. – 3.2. Udienze dibattimentali e atto conclusivo della causa. – 3.3. Giudice del rinvio, sezione giudicante, intervento governativo: quale relazione con l'organizzazione dell'udienza dibattimentale?. – 3.4. I settori e gli atti giuridici coinvolti nelle udienze dibattimentali. – 3.5. L'impatto della fase orale sulla durata dei procedimenti. – 4. L'apertura e la riapertura della fase orale. – 5. Tre riflessioni conclusive.

### 1. Introduzione

Il presente contributo intende declinare il tema generale del bilanciamento tra efficienza decisionale e garanzie per le parti, guardando alla gestione della fase orale nei giudizi dinanzi ai giudici dell'Unione europea analizzando, in particolare, la fissazione di un'udienza dibattimentale nelle cause che la Corte di giustizia, e a breve anche il

---

\* Professore associato in diritto dell'Unione europea, Università di Ferrara. Il presente contributo rielabora ed aggiorna la relazione tenuta presso l'Università degli Studi di Milano nell'ambito della Conferenza “Garanzie e efficienza nella giustizia in una prospettiva multidisciplinare”, tenutasi il 14 e 15 dicembre 2023. Esso è dunque pubblicato altresì negli atti che raccolgono le relazioni di tale iniziativa congressuale e, segnatamente, in R. SACCHI, F. BIONDI (a cura di), *Garanzie e efficienza nella giustizia in una prospettiva multidisciplinare*, Milano, 2024 (in corso di pubblicazione). L'A. ringrazia i Curatori e l'Editore per la gentile concessione.

Tribunale dell'Unione europea,<sup>1</sup> conosce in via pregiudiziale su rinvii di giudici italiani.

Le tensioni tra efficienza e garanzia che l'udienza dibattimentale è in grado di alimentare sono già ben note ed oggetto di ricerca in diversi ordinamenti e rispetto a distinte discipline processuali;<sup>2</sup> il rinvio pregiudiziale presso i giudici dell'Unione offre, però, una prospettiva piuttosto particolare per osservare questo fenomeno, per almeno tre ordini di ragioni.

In primo luogo, nell'ambito delle cause pregiudiziali queste tensioni risultano ulteriormente esacerbate dalla circostanza per cui, nella fase scritta, esse non conoscono alcuno scambio di memorie, ma un deposito contemporaneo delle medesime da parte di tutte le parti processuali, sì da rendere l'udienza l'unico momento in cui sia possibile replicare alle controparti. In secondo luogo, con la modifica del regolamento di procedura della Corte di giustizia (in seguito, "RPCG") entrata in vigore il 1° novembre 2012, il pregiudiziale è diventato un processo «a oralità solo eventuale»,<sup>3</sup> perché – salvo poche eccezioni – viene lasciata grande discrezionalità alla Corte di giustizia nel scegliere se organizzare un'udienza dibattimentale o meno; con la conseguenza, dunque, di rendere quantomai opportuna, soprattutto ora che il lasso di tempo intercorso lo permette, una valutazione della prassi applicativa della nuova disciplina e, dunque, del suo reale impatto sulle garanzie offerte alle parti. Infine, il rinvio pregiudiziale è, notoriamente, la «chiave di volta del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea»;<sup>4</sup> ovvero, lo strumento che da sempre permette l'effettività del diritto dell'Unione negli ordinamenti nazionali e all'interno del quale avviene l'incontro (e, talvolta, lo scontro) tra questi

---

<sup>1</sup> Il regolamento di modifica dello Statuto della Corte di giustizia è già stato approvato in sede di quadrilogo ed in corso di pubblicazione sulla *GUUE*. Il testo consolidato è rinvenibile nella risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 febbraio 2024 sul progetto di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (P9\_TA(2024)0086 e nel documento di lavoro del Consiglio del 6 marzo 2024, PE-CONS 85/23.

<sup>2</sup> Si veda, *ex multis* e recentemente, R. SACCHI, F. BIONDI (a cura di), *Garanzie e efficienza nella giustizia in una prospettiva multidisciplinare*, Milano, 2024 (in corso di pubblicazione).

<sup>3</sup> C. AMALFITANO, *Commento all'art. 20 St.*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea - Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, in particolare p. 98.

<sup>4</sup> Come noto, la Corte di giustizia conia quest'espressione nel parere 2/13, 18 dicembre 2014, *Adesione dell'UE alla CEDU*, ECLI:EU:C:2014:2454, in particolare punto 176; per la sua più recente citazione, si veda la sentenza del 21 dicembre 2023, causa C-718/21, *Krajowa Rada Sądownictwa*, ECLI:EU:C:2023:1015, punto 43.

ultimi e quello “comunitario”.<sup>5</sup> Ciò, dunque, rende ancor più interessante valutare come certe scelte processuali, che *prima facie* parrebbero di arida politica giudiziaria, siano in realtà in grado di incidere sulla stessa autorevolezza del rinvio pregiudiziale come strumento giurisdizionale e, quindi, sulla sua capacità di risolvere o, comunque, gestire i conflitti tra ordinamenti.

La ricerca segue, a tal fine, una metodologia che aggiunge alle consuete analisi di tipo normativo, dottrinale e giurisprudenziale anche una dimensione più propriamente quantitativa, basata su un più ampio lavoro<sup>6</sup> di catalogazione di tutti i rinvii pregiudiziali sollevati da giudici italiani secondo i seguenti criteri: *i*) il numero e le parti della causa; *ii*) la data di rinvio della causa in Corte di giustizia ad opera del giudice italiano e quella di adozione della sentenza/ordinanza da parte della Corte di giustizia e, di riflesso, la durata dell'incidente processuale; *iii*) l'organo rimettente; *iv*) le disposizioni nazionali e dell'Unione della cui interpretazione o validità è stata interrogata la Corte; *v*) la presenza o meno delle conclusioni dell'Avvocato generale; *vi*) la Sezione della Corte di giustizia che ha deciso la causa e *vii*) la procedura con cui ciò è avvenuto; *viii*) la tipologia di atto con cui la Corte di giustizia si è pronunciata; *ix*) la presenza, o meno, di un intervento in giudizio del governo italiano o di quello di altri Stati membri.

Tutti questi criteri sono stati incrociati con il dato relativo alla sussistenza o meno di un'udienza dibattimentale, al fine di valutare, in concreto, il grado di *eventualità* che ha effettivamente raggiunto l'oralità nei processi pregiudiziali dinanzi ai giudici dell'Unione, nonché di comprendere più precisamente i confini di tale fenomeno, analizzandone le cause ed evidenziandone le conseguenze. Il periodo di tempo considerato nella presente ricerca concerne le cause introdotte tra l'entrata in vigore del trattato di Lisbona (1° dicembre 2009) e il 31 dicembre 2023 e concluse al 1° aprile 2024. Per i motivi sopra anticipati, e su cui ulteriormente si tornerà, attenzione particolare verrà dedicata alle cause sottoposte alla disciplina attualmente in vigore in materia di fissazione

---

<sup>5</sup> Il lettore perdonerà lo (sporadico) utilizzo che, nel presente contributo, si farà di questo aggettivo arcaico e, tecnicamente, ormai errato. Per ogni valutazione su questi profili, nonché sulla perdurante tensione a un suo (affettuoso) utilizzo, si veda M. CONDINANZI, *Da comunitario a unionale. La difficile ricerca di un aggettivo adatto*, in *Eurojus*, 10 aprile 2017.

<sup>6</sup> J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 dicembre 2022: uno studio sulla prassi e sulle prospettive del dialogo tra giudici italiani e giudici dell'Unione*, in *Dir. Unione eur.*, 2023, p. 135 ss.

dell'udienza dibattimentale e, pertanto, a quelle introdotte a partire dal 1° novembre 2012.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> La data di entrata in vigore del regolamento di procedura meriterebbe un'analisi autonoma che, però, evidentemente esula dalle finalità della presente ricerca. Per quanto qui rilevante, si noti che il *database* di pregiudiziali italiani catalogati per analizzare la prassi relativa all'organizzazione di un'udienza dibattimentale è stato costruito prendendo tutti i pregiudiziali sollevati da giudici italiani a partire dal 1° novembre 2012, al fine di avere certamente delle cause sottoposte alla nuova disciplina processuale. Infatti, il regolamento modificativo del regolamento di procedura della Corte di giustizia (regolamento del 25 settembre 2012, in *GUUE* L 265, 29.9.2012, p. 1 ss.), incredibilmente, circa la propria efficacia afferma laconicamente, al proprio art. 210, che «entra in vigore il primo giorno del secondo mese successivo alla sua pubblicazione» (*ergo*, il 1° novembre 2012), lasciando dunque aperto l'interrogativo se il medesimo si dovesse applicare solo ai procedimenti introdotti a partire da quella data o anche, retroattivamente, ai procedimenti già pendenti. Curiosamente, anche la dottrina più qualificata che ha commentato l'entrata in vigore del nuovo RPCG non ha trattato questo punto (si veda M.-A. GAUDISSERT, *La refonte du règlement de procédure de la Cour de justice*, in *Cahiers droit eur.*, 2012, p. 603 ss.; P. IANNUCELLI, *La réforme des règles de procédure de la Cour de justice*, in *Dir. Unione eur.*, 2013, p. 107 ss.; S. CRESPI, *Commento all'art. 210 RPCG*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, p. 974); e, parimenti, lo stesso rimane aperto anche guardando alla giurisprudenza della Corte, che si è espressa per l'applicabilità delle regole processuali secondo un principio del *tempus regit actum* per quanto concerne la definizione del termine di presentazione di un ricorso (si veda, *inter alia*, la sentenza non impugnata del Tribunale di primo grado, 28 gennaio 2004, cause riunite T-142/01 e T-283/01, *OPTUC c. Commissione*, ECLI:EU:T:2004:25, punti 41 e 42; ordinanza del Tribunale, 17 marzo 2021, causa T-160/20, *3M Belgium c. ECHA*, ECLI:EU:T:2021:149, punti 45 e ss.) ma che non si è espressa – per lo meno, in atti pubblicati in Raccolta – sul principio da applicare non già agli atti introduttivi del ricorso, su istanza di parte, ma a quelli adottati dalla Corte stessa, nella gestione della procedura. Di fronte a tale quadro, non può non notarsi come l'unico contributo dottrinale (ma di Autore proveniente dalla Corte stessa: si veda A. ROSAS, *Oral hearings before the European Court of Justice*, in *Maastricht JECL*, 2014, p. 596 ss.) relativo al numero di udienze dibattimentali organizzate dalla Corte dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina analizza, nel 2014, la prassi registratasi tra il 1° gennaio 2013 e il 30 giugno 2014 che ha generato un *corpus* di circa 700 pronunce (*ivi*, p. 606). Da ciò consegue che, evidentemente, la Corte ha applicato la nuova disciplina relativa alla fase orale a partire dal 1° novembre 2012 anche a quei procedimenti che, in quel momento, risultavano già instaurati, perché sarebbe altrimenti impensabile che la Corte, nei primi mesi del 2013, stesse già organizzando udienze dibattimentali per rinvii pregiudiziali depositati presso la propria Cancelleria foss'anche il 1° novembre 2012. Certo, non è dato sapersi se l'applicazione della nuova disciplina sia avvenuta solo per quei rinvii per i quali le parti non avevano già presentato una richiesta di fissazione dell'udienza o se, addirittura, ciò sia avvenuto anche per quelli per i quali siffatta istanza fosse già stata presentata (il primo scenario pare, di gran lunga, il più sicuro, nonché auspicabile, perché già l'applicazione retroattiva di un istituto processuale incide sulle garanzie delle parti che avevano iniziato una procedura, e depositato le relative memorie scritte, riportando un legittimo affidamento a che ci sarebbe stata un'udienza, perché così permettevano le norme in vigore al momento di instaurazione della causa; se, per giunta, si dovesse gestire un'istanza di parte non sulla base delle norme in vigore al momento della presentazione della stessa, ma di quelle sopraggiunte nelle more della procedura, la

La dimensione puramente italiana della ricerca evoca una prospettiva che può apparire, almeno *prima facie*, parziale. Essa, però, sarebbe una parzialità solo relativa: sia perché l'Italia è saldamente il secondo Paese per rinvii pregiudiziali, dietro solo alla Germania<sup>8</sup> (con i pregiudiziali, è bene ricordarlo, che costituiscono il 63% del carico di lavoro della Corte di giustizia);<sup>9</sup> sia perché la limitazione geografica viene, almeno in parte, compensata da comparazioni mirate con taluni Stati membri, sui punti maggiormente rilevanti.<sup>10</sup>

Dopo un breve inquadramento sulla disciplina della fase orale e, segnatamente, della fissazione di un'udienza di dibattimento nei rinvii pregiudiziali, soprattutto alla luce delle modifiche apportate con la riforma del RPCG nel 2012 (par. 2), il contributo passerà ad analizzare la prassi relativa agli ultimi 11 anni, focalizzandosi in particolare sulla situazione generata dalle norme attualmente in vigore (par. 3). Successivamente, la ricerca esaminerà la giurisprudenza più recente con riguardo alla fattispecie, estremamente rara e “ancillare” al cuore della presente ricerca, ovvero l'apertura e la riapertura della fase orale (par. 4), per poi chiudere con alcune riflessioni sull'impatto dell'attuale disciplina in materia di udienza dibattimentale nei rinvii pregiudiziali sui diritti delle parti e sull'efficienza generale del processo dinanzi ai giudici dell'Unione (par. 5).

---

lesione per le garanzie delle parti sarebbe, oggettivamente, poco giustificabile). Pertanto, non potendo sapere la logica di applicazione della *refonte* del RPCG (né, anche sapendola, se e quando le parti delle cause oggetto di analisi nella presente ricerca avessero depositato la richiesta di fissazione udienza), per essere sicuri di avere un *corpus* di pronunce sicuramente sottoposto all'impero della nuova disciplina la presente ricerca ha deciso di catalogare le cause pregiudiziali sollevate dai giudici italiani a partire dal 1° novembre 2012.

<sup>8</sup> J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 dicembre 2022*, cit., p. 139.

<sup>9</sup> Si veda, in relazione al periodo 2019-2023, la *Relazione annuale 2023 – Statistiche giudiziarie della Corte di giustizia*, reperibili online all'indirizzo [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7032/it/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7032/it/), in particolare p. 6.

<sup>10</sup> Si noti che un'analogia ricerca capace di incrociare, con riguardo a tutti gli Stati membri, tutti i criteri evidenziati *supra*, nel corpo del testo, con la sussistenza o meno di un'udienza dibattimentale non è allo stato conducibile, mancando un *database* di riferimento come quello, al contrario, creato per la presente ricerca. I dati relativi a tali elementi, sono, infatti, tutti pubblici e rinvenibili nei documenti pubblicati nella Raccolta della giurisprudenza curata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea; ma né il motore di ricerca di quest'ultima, né altri, catalogano le cause secondo tutti i criteri anzidetti e permettono di identificare risultati incrociando gli stessi.

## 2. La fase orale nei rinvii pregiudiziali e, in particolare, la disciplina relativa all'udienza di dibattimento

La disciplina della fase orale dinanzi ai giudici dell'Unione, con particolare ma di certo non esclusivo riguardo alle cause pregiudiziali, è oggetto di indagini dottrinali certamente non copiose – i temi di diritto processuale comunitario sono, notoriamente, appannaggio di una ristretta cerchia di studiosi<sup>11</sup> – ma pienamente esaustive e ben radicate nei dibattiti dottrinali.<sup>12</sup> In questa sede, tale disciplina verrà dunque ripresa solo limitatamente a quanto necessario per introdurre la presente ricerca.

La fase orale si compone, in linea di principio, di due momenti distinti: l'udienza di dibattimento, in cui avviene l'audizione, da parte della Corte, degli avvocati, dei rappresentanti, dei consulenti delle parti e, se del caso, di testimoni e periti; nonché la presentazione delle conclusioni dell'Avvocato generale, che sono sì un testo scritto ma che, a mente dell'art. 252 TFUE, vengono presentate pubblicamente – i primissimi anni lette integralmente in pubblica udienza, ora solamente nel loro dispositivo, solitamente prima dell'inizio dell'udienza dibattimentale di altra causa.

Poco vi è da dire su questo secondo elemento della fase orale, dal momento che il combinato disposto dell'art. 252 TFUE e dell'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (in seguito, “St.”) stabiliscono chiaramente, ormai dal trattato di Nizza, che le conclusioni dell'Avvocato generale possono essere omesse, allorquando la causa non presenti nuove questioni di diritto. Occorre, beninteso, sempre sentire il parere di quest'ultimo, che dunque viene sempre e comunque nominato in ogni causa instaurata dinanzi alla Corte; ma è possibile omettere la presentazione delle sue conclusioni nei casi sopra indicati e nelle altre ipotesi espressamente previste dalle regole di procedura. È noto a tutti il valore di questi atti nel processo “comunitario” e per lo sviluppo del

---

<sup>11</sup> Come già notavano C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Prefazione*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *La Corte di Giustizia dell'Unione Europea oltre i trattati: La riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, 2018, «meno frequenti [...] sono gli studi dedicati specificatamente a tematiche di diritto processuale dell'Unione europea, inteso come descrizione e studio delle regole, e della loro prassi applicativa, che disciplinano lo svolgimento del processo dinanzi ai giudici dell'Unione, e regolano la dialettica delle parti tra di loro e con il giudice, quale che sia il rimedio invocato» (pp. vii-viii).

<sup>12</sup> Si veda, *ex multis* e oltre ai contributi citati nelle note successive, P. BIAVATI, *Diritto processuale dell'Unione europea*, Milano, 2015, pp. 239-268; R. BARENTS, *Remedies and Procedures before the EU Courts*, Alphen aan den Rijn, 2020, p. 1947 ss.; K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK, *EU Procedural Law*, Oxford, 2023, p. 797 ss.; K.P.E. LASOK, *Lasok's European Court Practice and Procedure*, Londra, 2022, § 9.

processo di integrazione europea;<sup>13</sup> ma la loro omissione, per quelle cause meno innovative, non può dirsi capace di incidere, sensibilmente, sui diritti delle parti. Un'analisi (anche) quantitativa sulla presentazione delle conclusioni degli Avvocati generali nei pregiudiziali italiani da Lisbona ad oggi, nonché sulla relazione tra tale eventualità e tutti gli altri *benchmark* di ricerca sopra evidenziati, è stata oggetto di pubblicazione in altra sede e, dunque, non verrà qui ripercorsa.<sup>14</sup>

Assai più delicata è invece la questione relativa al primo elemento della fase orale, ovvero l'udienza dibattimentale.

Infatti, dal 2012 in poi e, segnatamente, dal 1° novembre 2012, momento di entrata in vigore della *refonte* del RPCG, il processo dinanzi alla Corte di giustizia, sia nei ricorsi diretti che pregiudiziali, si connota – secondo una felice espressione già usata in dottrina<sup>15</sup> – per essere *a oralità eventuale*. E non solo per la possibilità, appena accennata, di omissione delle conclusioni dell'Avvocato generale, ma anche e soprattutto per la possibilità della Corte di giustizia di non concedere (*lapsus*: organizzare) l'udienza dibattimentale.

L'art. 20 St. – ovvero la fonte di rango primario che detta i principi cardine del contenzioso “comunitario” – afferma che «*la procedura davanti alla Corte di giustizia comprende due fasi: l'una scritta, l'altra orale*»; e ammette la possibilità di omettere le conclusioni dell'Avvocato generale, ma non l'udienza. Eppure, l'art. 53, par. 1, RPCG aggiunge – con un cortocircuito tra norme di rango derivato e primario già evidenziato e criticato in dottrina<sup>16</sup> – un inciso a questa frase, affermando che la procedura dinanzi alla Corte implica una fase scritta e una fase orale «...*salvo quanto disposto da norme specifiche dello Statuto o del presente regolamento*». E il successivo art. 76 RPCG dà attuazione a tale eccezione, prevedendo che *i)* le parti debbano presentare domanda motivata di udienza di discussione entro tre settimane dalla notifica della chiusura della fase scritta (par. 1); ma anche che *ii)* su proposta del giudice relatore, sentito l'Avvocato generale, la Corte possa decidere di non tenere l'udienza di discussione, qualora essa giudichi di essere sufficientemente edotta per statuire (par. 2).

Il testo dell'art. 76 RPCG potrebbe lasciare qualche margine interpretativo circa l'effettiva discrezionalità della CG nel negare udienza

<sup>13</sup> Si veda, *ex multis* e oltre ai contributi citati nelle note successive, E. SHARPSTON, *The Changing Role of the Advocate General*, in A. ARNULL, P. EECKHOUT, T. TRIDIMAS (eds.), *Continuity and Change in EU Law. Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford, 2008, p. 20 ss.; M. BORRACETTI, *L'avvocato generale nella giurisdizione dell'Unione europea*, Napoli, 2011; L. CLÉMENT-WILZ, *La fonction de l'avocat general pres de la Cour de Justice*, Bruxelles, 2011.

<sup>14</sup> J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 dicembre 2022*, cit., pp. 156-159.

<sup>15</sup> C. AMALFITANO, *Commento all'art. 20 St.*, cit., p. 98.

<sup>16</sup> *Ivi*, p. 99.

anche successivamente alla richiesta delle parti; tra il primo e il secondo paragrafo, infatti, non c'è alcun avverbio a specificare che il secondo costituisce una regola generale, a cui il primo non può derogare. Ma ogni dubbio è fugato dalle Istruzioni pratiche alle parti (atto adottato dalla Corte ex art. 208 RPCG, della cui natura è lecito discutere,<sup>17</sup> ma comunque pubblicato nella sezione L della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, ergo capace di produrre effetti giuridici vincolanti), il cui punto 45, invece, introduce proprio quella locuzione avversativa che l'art. 76 RPCG lascia solamente intendere (forse perché, altrimenti, il contrasto con la norma dello St. sarebbe stato troppo palese?), affermando che «un'udienza è organizzata dalla Corte ogni volta che essa possa contribuire a una migliore comprensione della causa e delle sue implicazioni, a prescindere dal fatto che una domanda in tal senso sia stata o meno formulata dalle parti o dagli interessati menzionati dall'articolo 23 dello Statuto».

Se si escludono i casi di fatti nuovi o l'emersione di argomenti non discussi dalle parti o dagli interessati al dialogo pregiudiziale (ovvero, quelle fattispecie la cui ricorrenza permette l'applicazione del diverso istituto processuale dell'apertura o della riapertura della fase orale, su cui si tornerà diffusamente in seguito),<sup>18</sup> la parte è, dunque, chiamata a una *probatio diabolica* per dimostrare, a mente del punto 46 delle già citate Istruzioni pratiche alle parti, non la mera importanza della causa o delle questioni che la Corte deve risolvere, ma la sussistenza di elementi del fascicolo o dell'argomentazione che essa ritiene necessario sviluppare ulteriormente o confutare più ampiamente in sede di udienza, al fine di rendere pienamente edotta la Corte sul caso.

A ciò si aggiunga, peraltro, che la Corte di giustizia può statuire con ordinanza motivata «in qualsiasi momento, senza proseguire il procedimento», quando si ritiene manifestamente incompetente a conoscere di una causa o quando una domanda o un atto introduttivo è manifestamente irricevibile (art. 53, par. 2, RPCG), nonché quando una questione pregiudiziale è identica a una questione sulla quale la medesima ha già statuito, quando la risposta a tale questione può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza o quando la risposta alla questione pregiudiziale non dà adito a nessun ragionevole dubbio (art. 99 RPCG). Il che significa che, nell'occorrenza di queste ipotesi, la Corte può sempre omettere l'udienza (così come, teoricamente, la stessa fase scritta, posto che le norme affermano «in qualsiasi momento»), a prescindere, quindi, da

---

<sup>17</sup> Le Istruzioni pratiche alle parti sono pubblicate in *GUUE* L 42, 14.2.2020, p. 1 ss. Per alcuni dubbi sulla loro natura, si veda C. AMALFITANO, *Commento all'articolo 20 St.*, cit., in particolare p. 93, che lo definisce atto di *soft law*.

<sup>18</sup> Si veda *infra*, par. 4.



ogni richiesta delle parti e di ogni valutazione sull'essere sufficientemente edotta.<sup>19</sup>

L'unica eccezione alla generale discrezionalità della Corte di giustizia nella gestione dell'udienza dibattimentale è data dalla peculiare previsione del par. 3 del già menzionato art. 76 RPCG, a mente del quale la Corte è tenuta a concedere udienza allorché la richiesta provenga da una delle parti/dei soggetti abilitati ad intervenire che non ha partecipato alla fase scritta. Questa clausola, come evidenziato da chi all'epoca presiedeva il Comitato permanente per la stesura del regolamento di procedura, costituì il compromesso tra la posizione della Corte, desiderosa di aumentare la propria discrezionalità nella gestione delle udienze di discussione, e «*the concerns of many Member States in particular, which wanted the discretion of the Court to be circumscribed*».<sup>20</sup> Ma scalfendo la discrezionalità della Corte, essa ha permesso – come evidenziato per tempo in dottrina<sup>21</sup> – anche di eludere quell'oralità solo eventuale, perché se le parti con interessi comuni (si pensi al ricorrente nazionale, che lamenta ad esempio il mancato recepimento di una direttiva, e la Commissione europea; ma anche un interveniente *ad adiuvandum* del ricorrente o del convenuto nel processo nazionale; o, banalmente, la società controllata, parte del giudizio nazionale, e la *holding* europea che controlla la prima, parimenti intervenuta nel processo nazionale) si mettono d'accordo, possono far sì che una non presenti osservazioni scritte, così poi da richiedere l'udienza dibattimentale e avere la certezza di ottenerla – per tutti, perché a quel punto tutte le parti, anche quella che ha presentato memorie, potranno prendere parola.

La Corte di giustizia ha mostrato attenzione verso questo fenomeno, sin da prima della *refonte* del RPCG, specificando nella nota pronuncia nel caso *Football Association Premier League* che l'assunzione della qualifica di parte nel processo nazionale non può avvenire unicamente «*qu'aux fins de participer à la procédure devant la Cour*»,<sup>22</sup> dovendo essere innanzitutto mirata ad assumere un ruolo attivo nella prosecuzione dell'azione dinanzi al giudice nazionale. Eppure, tale principio – peraltro non unanimemente accettato in dottrina<sup>23</sup> – è rimasto piuttosto isolato nella giurisprudenza

<sup>19</sup> Si veda, sul punto, anche M. COURNOT, *Commento all'art. 76 RPCG*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, p. 546 ss.

<sup>20</sup> A. ROSAS, *Oral Hearings before the European Court of Justice*, cit., in particolare pp. 600-601.

<sup>21</sup> M. CONDINANZI, *Le nouveau cadre réglementaire de la Cour de justice de l'Union européenne. Un moyen suffisant pour répondre aux défis? Des défis suffisamment importants pour justifier une réponse?*, in *Scritti in onore di G. Tesaurò*, tomo II, Napoli, 2014, p. 943 ss., in particolare p. 954 ss.

<sup>22</sup> Corte giust., ordinanza del 16 dicembre 2009, cause riunite C-403/08 e C-429/08, *Football Association Premier League*, ECLI:EU:C:2009:789, punto 9 (non tradotta in italiano).

<sup>23</sup> Si veda M. CONDINANZI, *Commento all'art. 97 RPCG*, in C. AMALFITANO, M.

della Corte, che l'ha confermato successivamente in *Orizzonte Salute*<sup>24</sup> (ma in linea di principio, senza poi concretamente impedire la partecipazione di nuovi soggetti alla causa pregiudiziale) e poi parzialmente superato in *Western Sahara Campaign UK*,<sup>25</sup> probabilmente anche perché l'art. 97 RPCG, come novellato con la già citata *refonte* entrata in vigore nel 2012, ha chiaramente sancito che la nozione di “parte” nel giudizio pregiudiziale dipende dalla qualificazione data ad essa dall'ordinamento processuale nazionale.<sup>26</sup>

Il risultato netto, dunque, è che le rigide maglie per la concessione di un'udienza dibattimentale nei rinvii pregiudiziali possono essere forzate tramite questa prassi, oggettivamente poco ortodossa, il cui ammontare quantitativo è pressoché impossibile da ricostruire e che, certamente, dimostra l'esistenza di una tensione tra le esigenze del sistema giudiziario e quelle delle parti.

Peraltro, nei procedimenti pregiudiziali che, nell'immediato futuro, verranno celebrati dinanzi al Tribunale, in forza dell'ultima modifica allo Statuto che a brevissimo verrà pubblicata in *GUUE* (divenendo operativa, con ogni probabilità, dal 1° ottobre 2024),<sup>27</sup> tutte le regole sin qui analizzate troveranno analoga applicazione, dal momento che il nuovo art. 213 del regolamento di procedura del Tribunale (in seguito, “RPTrib”) risulterà – da quanto emerge all'attuale stato dei negoziati<sup>28</sup> – del tutto

---

CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, in particolare pp. 615-617, posizione poi ulteriormente (e recentemente) sviluppata in M. CONDINANZI, *La partecipazione al pregiudiziale: tertium non datur*, in *Rivista del contenzioso europeo | Revue du contentieux européen | Review of European Litigation*, fasc. 1, 2023, p. 1 ss., in particolare p. 9.

<sup>24</sup> Corte giust., 6 ottobre 2015, causa C-61/14, *Orizzonte Salute*, ECLI:EU:C:2015:655, punto 35.

<sup>25</sup> Corte giust., 27 febbraio 2018, causa C-266/16, *Western Sahara Campaign UK c. HM Revenue and Customs*, ECLI:EU:C:2018:118. Circa il rapporto – di difficile ricostruzione – tra questa pronuncia e *Football Association Premier League*, v. J. KROMMENDIJK, K. VAN DER PAS, *To intervene or not to intervene: intervention before the court of justice of the european union in environmental and migration law*, in *Int. Jour. Hum. Rights*, 2022, p. 1394 ss., in particolare pp. 1398-1399.

<sup>26</sup> M. CONDINANZI, *Commento all'art. 97 RPCG*, cit., in particolare p. 615.

<sup>27</sup> Sul trasferimento dei pregiudiziali al Tribunale, si veda, *ex multis*, C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in J. ALBERTI, G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*, Pisa, 2023, p. 27 ss.; M. BOBEK, *Preliminary rulings before the General Court: what judicial architecture for the European Union?*, in *CMLR*, 2023, p. 1515 ss.; D. SARMIENTO, *On the road to a Constitutional Court of the European Union: the Court of Justice after the transfer of the preliminary reference jurisdiction to the General Court*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2023, p. V; J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all'alba della sua entrata in vigore*, in *Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale*, Fascicolo speciale n. 1/2024 per gli Atti del V Convegno nazionale AISDUE, 2024, p. 1 ss.

<sup>28</sup> I progetti di motivi dei regolamenti di procedura della Corte di giustizia e del

identico all'art. 76 RPCG. E se ciò potrebbe non stupire lo studioso meno attento al processo dell'Unione (un grado di coerenza tra Corte e Tribunale nella gestione del medesimo istituto processuale è, d'altronde, del tutto comprensibile e opportuno), è però degno di nota sottolineare come il Tribunale ben avrebbe potuto farsi portatore di un minimo grado di innovazione e diversità, per lo meno nella gestione della fase orale: da un lato, perché le cause che gestirà saranno quelle nelle materie più specializzate,<sup>29</sup> che dunque più potrebbero necessitare di una maggiore attenzione al contraddittorio, per far emergere aspetti fattuali o tecnici; dall'altro, perché l'attuale art. 106 RP Trib, che d'altronde non pare subirà modifiche nel processo di riforma ora pendente, per i ricorsi diretti lascia al Tribunale una discrezionalità assai minore nella concessione dell'udienza dibattimentale.<sup>30</sup> E se è vero che ricorsi diretti e indiretti costituiscono strumenti ben distinti di tutela giurisdizionale, è parimenti vero che le tradizioni di organo giudiziario hanno un peso importante; e se un giudice è abituato a una certa gestione delle udienze dibattimentali (e continuerà ad esserlo: le sezioni che conosceranno le cause pregiudiziali continueranno a decidere anche i ricorsi diretti),<sup>31</sup> ben si sarebbe potuto mantenere quella medesima impostazione.

---

Tribunale (che, beninteso, costituiscono formalmente solo gli atti iniziali della procedura, ma che è ragionevole ipotizzare che non cambieranno sensibilmente nel corso dei negoziati), sono rinvenibili rispettivamente come documento di lavoro del Consiglio del 1° marzo 2024 n. 7225/24 (Corte) e 7226/24 (Tribunale).

<sup>29</sup> È giocoforza sottolineare, ancorché solo in nota poiché il tema esula dalle finalità della presente ricerca, che la più recente modifica allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea ha, in realtà, previsto un sistema per cui il Tribunale sarà il giudice dei rinvii pregiudiziali nelle cause meno importanti e con una giurisprudenza molto consolidata e di facile applicazione (si veda, in proposito, i commenti riportati nella nota 27). Però ciò è una precisa scelta politica, peraltro non del tutto in linea con la lettera dei trattati, che prevede al contrario che il Tribunale sia un giudice *specializzato* nell'alveo dei rinvii pregiudiziali, potendoli conoscere «in materie specifiche previste dallo Statuto», come affermato all'art. 256 TFUE. E, d'altronde, proprio questa natura specializzata del futuro Tribunale è stata quella fortemente rivendicata dal Presidente della Corte di giustizia nell'audizione dinanzi al Parlamento europeo, durante i negoziati (si veda, sul punto J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all'alba della sua entrata in vigore*, cit., p. 15). Ma se, dunque, il Tribunale dovrebbe porsi nei giudizi pregiudiziali come un giudice specializzato, ancorché probabilmente in un prossimo futuro, allora ben ci si potrebbe chiedere come mai questo giudice non possa sperimentare regole processuali diverse da quelle proprie del giudice generalista, come una minor discrezionalità nella concessione dell'udienza dibattimentale; e ciò tanto più se le materie si connotano (*rectius*, connoteranno, forse, in futuro) con una rilevanza tecnico-scientifica e se una siffatta modalità di gestione delle udienze appartiene già alla tradizione di quell'organo.

<sup>30</sup> P. ZIOTTI, *Commento all'art. 106 RP Trib*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, p. 1216 ss.

<sup>31</sup> Si veda il progetto di motivi, citato *supra* alla nota 28, p. 11. Per un commento a tale scelta, sia consentito rimandare a J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al*

Sia come sia, da tutto ciò emerge chiaramente l'*oralità solo eventuale* accennata sin dall'introduzione: perché ormai il procedimento pregiudiziale, con buona pace di quanto sancito nello Statuto, può anche essere del tutto privo di una fase orale.

E da qui anche lo scontro tra le ragioni dell'efficienza e quelle della garanzia, con le prime che evidenziano i costi, tanto in termini di durata del processo, quanto economici (perché la fase orale dinanzi alla Corte necessita di interpreti simultanei!)<sup>32</sup> soprattutto dell'udienza dibattimentale; e le seconde che sottolineano che in un processo quale quello pregiudiziale, connotato da un unico e contestuale scambio di osservazioni scritte, con un unico termine uguale per tutti, senza possibilità di replica, l'udienza dibattimentale è l'unico momento per replicare a quanto statuito sia da controparte, sia dai soggetti istituzionali che intervengono nel procedimento (ovvero la Commissione, che interviene sempre; il governo nazionale o di altri Stati membri, meno frequenti ma parimenti regolari;<sup>33</sup> un domani, grazie alla modifica dello Statuto che fra poco entrerà in vigore, anche il Parlamento europeo).<sup>34</sup>

Le ragioni dell'efficienza fanno valere anche l'argomento per cui il pregiudiziale non è uno strumento contenzioso, ma di dialogo tra giudice a giudice; in cui dunque la dimensione del contraddittorio può e deve declinarsi anche nel senso della pura fornitura al giudice sovranazionale delle informazioni necessarie per l'inquadramento giuridico e fattuale del caso, prescindendo dalla replica a controparte. Eppure, l'argomento appare ormai un po' *naïf*, stante l'assoluta centralità che il pregiudiziale ha acquisito, soprattutto negli ultimi anni, erodendo funzioni storicamente attribuite ai ricorsi diretti (si pensi – e il tema è particolarmente caro agli studiosi di diritto bancario e finanziario – la discutibile possibilità di contestare la validità di un atto di *soft law* europeo tramite rinvio pregiudiziale e non tramite azione diretta di annullamento)<sup>35</sup> e alla procedura di infrazione, che ormai è oggettivamente secondaria nel

---

*Tribunale, all'alba della sua entrata in vigore*, cit., p. 13.

<sup>32</sup> Sull'impatto del linguaggio e della traduzione sul processo dinanzi alla Corte di giustizia, si veda, *ex multis*, E. PAUNIO, *Legal Certainty in Multilingual EU Law - Language, Discourse and Reasoning at the European Court of Justice*, Londra, 2013.

<sup>33</sup> J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 dicembre 2022*, cit., pp. 161-166.

<sup>34</sup> Si veda il nuovo art. 23 St., come verrà modificato con la riforma a breve pubblicata in *GUUE*, cit., *supra* nota 1.

<sup>35</sup> Corte giust., 15 luglio 2021, causa C-911/19, *FBF*, ECLI:EU:C:2021:599. Per un commento su tali profili, sia consentito rinviare a J. ALBERTI, *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido? Le Guidelines di EBA dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Dir. Unione eur.*, 2022, p. 425 ss.

garantire l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione<sup>36</sup> – funzione esercitata dal rinvio pregiudiziale, che permette poi di attivare primato, effetto diretto, disapplicazione, interpretazione conforme.

Ma se questo è il quadro, è evidente che pensare che la dimensione contenziosa possa racchiudersi unicamente dinanzi ai giudici nazionali, con l'incidente pregiudiziale che può rimanere lontano da logiche contraddittorie, benché sia sovente il luogo che definisce le sorti della controversia, pare parzialmente anacronistico.<sup>37</sup>

### 3. L'udienza dibattimentale nei pregiudiziali italiani, dall'entrata in vigore della *refonte* del RPCG ad oggi

Un'analisi della prassi applicativa della nuova disciplina dell'udienza dibattimentale nei rinvii pregiudiziali è, dunque, quantomai opportuna per portare una nuova linfa ai dibattiti dottrinali e, in definitiva, per individuare compiutamente come affronta la Corte di giustizia il bilanciamento tra efficienza decisionale e garanzie per le parti; perché esso tenderà verso una dimensione maggiormente efficientista o garantista a seconda di come, in concreto, la Corte declini il “considerarsi sufficientemente edotta per statuire”.

I dati ufficiali, in tal senso, non sono molto ricchi; parimenti scarni sono i contributi dottrinali con questo taglio.<sup>38</sup> La catalogazione dei pregiudiziali italiani – che, come si ricorderà, copre i rinvii introdotti<sup>39</sup> dal 1° novembre 2012 al 31 dicembre 2023, decisi entro il 1° aprile 2024 – permette, invece, di ricostruire la prassi seguente.

---

<sup>36</sup> Nella vastità della bibliografia sul punto, si veda, di recentissima pubblicazione, C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, Torino, 2024.

<sup>37</sup> Si veda, *ex multis*, M. BROBERG, *Preliminary References as a Means for Enforcing EU Law*, in A. JAKAB e D. KOCHENOV (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017, p. 99 ss.

<sup>38</sup> Si veda, a titolo di eccezione, A. ROSAS, *Oral hearings before the European Court of Justice*, cit., pp. 606-607, i cui dati vengono poi ripresi in C. AMALFITANO, *Commento all'art. 20 St.*, cit., p. 100 e O. TAMBOU, *Les audiences de plaidoiries à la Cour de Justice de l'Union européenne*, in *Blogdroiteuropeen*, 16 gennaio 2019, rinvenibile *online* all'indirizzo <https://blogdroiteuropeen.com/2019/01/16/les-audiences-de-plaidoiries-a-la-cour-par-olivia-tambou/>.

<sup>39</sup> Si noti che, con il termine “introdotti”, si intende la data in cui il giudice nazionale ha deciso di sollevare il rinvio, sospendendo il giudizio dinanzi a sé pendente; non quella – sovente distante di, massimo, una o due settimane – in cui l'ordinanza di rinvio viene depositata presso la Cancelleria della Corte di giustizia.

### 3.1 Quanto è “eventuale” l’oralità nei pregiudiziali italiani? Numeri, percentuali e comparazioni con altri Stati membri

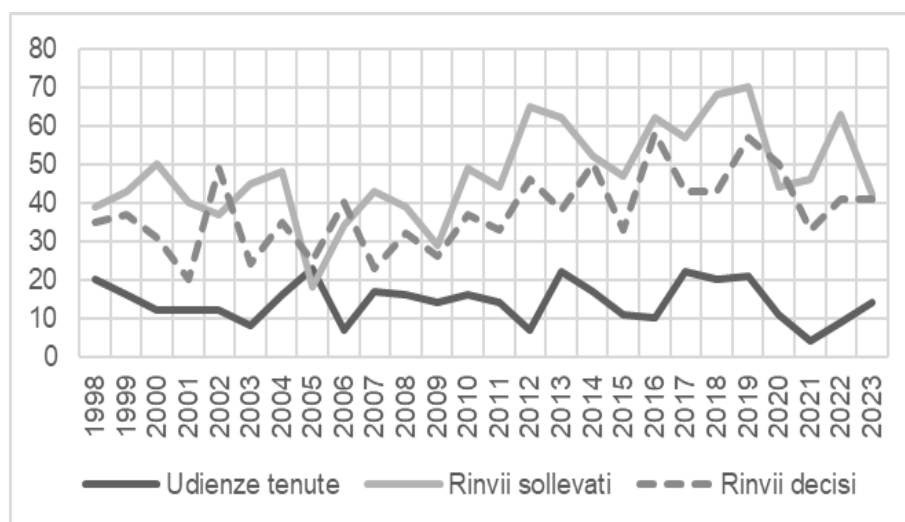
Da un punto di vista prettamente quantitativo, il quadro si dipana come segue:

Gli scenari della fase orale	Numero assoluto di cause	Percentuale
Completa (udienza dibattimentale e conclusioni AG)	116	26%
Solo udienza dibattimentale	21	5%
Solo conclusioni AG	47	10%
Totalmente assente (solo fase scritta)	264	59%
<i>Totale complessivo</i> (NB: tutti i dati sono al netto delle riunioni delle cause)	448	100%

Il dato non può che destare qualche stupore: sia perché oggettivamente rimanda a un’oralità veramente ormai fortemente eventuale, per lo meno nei pregiudiziali italiani; sia perché molto distante da quello – beninteso relativo a un diverso campione d’indagine, quindi

non direttamente comparabile<sup>40</sup> – riportato nei dibattiti dottrinali sin qui intercorsi.<sup>41</sup>

Inoltre, una prospettiva diacronica evidenzia il consolidamento di un approccio più restrittivo, da parte della Corte, nella concessione dell'udienza dibattimentale nei rinvii pregiudiziali italiani, in particolare in seguito all'entrata in vigore della modifica al RPCG.



<sup>40</sup> Nel 2014, A. ROSAS, *Oral hearings before the European Court of Justice*, cit., in particolare p. 606, riportava che, nei primi mesi di applicazione della riforma del RPCG e, segnatamente, dal 1° gennaio 2013 al 30 giugno 2014, a fronte di circa 600 sentenze adottate dalla Corte di giustizia, erano state organizzate circa 350 udienze; con un'incidenza di queste ultime che, dunque, raggiungeva circa il 60% dei casi. Ciò aveva, comprensibilmente, portato la dottrina a salutare con favore il fatto che «da prassi ad oggi sviluppatasi pare comunque confermare l'auspicato uso prudente» della discrezionalità riconosciuta alla Corte di giustizia con la modifica del RPCG (C. AMALFITANO, *Commento all'art. 20 St.*, cit., p. 100). Per quanto concerne la diversità dei campioni a base d'indagine, si noti che lo studio di Rosas copriva un lasso temporale (1° gennaio 2013 - 30 giugno 2014) diverso da quello della presente ricerca (1° novembre 2012 - 31 dicembre 2023); inoltre, quella prima indagine empirica dichiaratamente non ricomprendeva le cause decise con ordinanza, anche motivata, che venivano quindi espunte dal totale delle cause decise – approccio in parte condivisibile, in parte meno, ma su cui si tornerà *infra par.* 3.2; infine, il dato del 60% di cause decise con udienza dibattimentale era riferito a tutte le possibili tipologie di contenzioso sollevabili dinanzi alla Corte di giustizia: e, quindi, non solo i rinvii pregiudiziali ma anche, e soprattutto, i ricorsi diretti che, notoriamente e per stessa ammissione dell'Autore (A. ROSAS, *Oral hearings before the European Court of Justice*, cit., pp. 604-605), sono di natura più contraddittoria ed in cui, quindi, la Corte tende comprensibilmente a concedere più udienze.

<sup>41</sup> Si vedano C. AMALFITANO, *Commento all'art. 20 St.*, cit., p. 100 e O. TAMBOU, *Les audiences de plaidoiries à la Cour de Justice de l'Union européenne*, cit., che riprendono entrambi i dati forniti nel contributo di A. ROSAS citato alla nota precedente.

Nel suo dipanarsi nel tempo, infatti, il dato relativo al numero assoluto di udienze risulta abbastanza coerente, rimanendo sempre tra le 10 e le 20 unità: precisamente, una media di 14 udienze all'anno, tra il 1998 e il 2012; 15 udienze all'anno, tra il 2013 il 2023. Tuttavia, gli anni successivi all'entrata in vigore della riforma del RPCG hanno visto, a fronte di un numero di udienze sostanzialmente immutato, un aumento sia dei rinvii depositati presso la Cancelleria della Corte stessa (che sono passati da una media di 42 rinvii l'anno nel periodo 1998-2012 a una media di 56 rinvii tra il 2013 e il 2023), sia dei rinvii decisi dalla Corte (da una media di 33 pronunce all'anno pre-*refonte*, a 44 pronunce all'anno post-*refonte*): con il risultato netto, dunque, di una diminuzione percentuale delle udienze organizzate nei pregiudiziali italiani, a tutta dimostrazione dello sfruttamento, da parte della Corte, della maggior discrezionalità concessagli dal nuovo RPCG.

Questa tendenza viene confermata anche ampliando lo sguardo e abbandonando i soli pregiudiziali italiani. Come anticipato, la Corte non fornisce analisi di dettaglio circa il numero di udienze; tuttavia, dal 2015 (purtroppo, non da prima della *refonte*) essa fornisce nella propria relazione annuale sulle statistiche giudiziarie il dato relativo al numero di udienze dibattimentali convocate e organizzate. Da ciò si evince che dal 2015 al 2023 si sono tenute 1984 udienze di discussione, a fronte di 7518 cause definite, pari dunque al 26,4% delle volte.<sup>42</sup> Il dato è generale e concerne, dunque, qualsiasi Stato membro e qualsiasi tipologia di ricorso; in ogni caso, risulta certamente in coerenza con quanto rinvenuto nella prassi italiana.

Tuttavia, un'analisi comparata con quanto avviene nei rinvii pregiudiziali sollevati da altri Stati membri rimette il dato italiano su un piano non pienamente coerente. Prendendo come campione quegli Stati membri che, come l'Italia, si trovano storicamente nelle prime posizioni per numero di rinvii annui,<sup>43</sup> emerge quanto segue:<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Si veda, per il periodo 2015-2018, la Relazione annuale sull'attività giudiziaria 2018, p. 152 (numero udienze) e 125 (cause definite); per il periodo 2019-2023, le Statistiche giudiziarie 2023, p. 37 (numero udienze) e 5 (cause definite). *Ca va sans dire*, poi, che nell'assenza di informazioni da parte della Corte, anche il dato relativo alle cause definite non è poi totalmente indicativo, perché talune cause potrebbero essere state riunite, anche solo per la fase orale o per la sola udienza di discussione e, quindi, aver legittimamente avuto un'unica udienza, "inquinando" il dato percentuale – benché, si badi bene, i casi di cui sopra sono così poco frequenti da non poter incidere significativamente sul punto.

<sup>43</sup> Per le statistiche sul numero di pregiudiziali di ogni Paese membro, si vedano le Statistiche giudiziarie 2023, pp. 31 e 32.

<sup>44</sup> In assenza di dati ufficiali, la ricerca è stata compiuta sul *database* ufficiale della Corte di giustizia, tenendo i medesimi criteri di ricerca utilizzati per l'analisi dei



Udienza / SM	UK	Olanda	Francia	Belgio	Germania	Italia	Spagna
Sì	85	152	107	110	298	137	101
<i>Sì (percentuale)</i>	<i>65%</i>	<i>56%</i>	<i>47%</i>	<i>39%</i>	<i>32%</i>	<i>31%</i>	<i>30%</i>
No	46	118	123	169	632	311	239
<i>No (percentuale)</i>	<i>35%</i>	<i>44%</i>	<i>53%</i>	<i>61%</i>	<i>68%</i>	<i>69%</i>	<i>70%</i>
Totale	131	270	230	279	930	448	340

Poco vi è da dire sul 65% di cause decise con ordinanza su rinvio di giudici britannici. Il dato è certamente sorprendente, ma non può stupire gli studiosi più attenti: sia per la nota attenzione della Corte all'oralità a cui è da sempre improntato il processo anglosassone (non a caso, ai *barrister* britannici venivano sovente accolte le richieste di ampliamento dei tempi di intervento); sia perché i giudici britannici avevano sollevato pochi rinvii dall'apertura della saga *Brexit* in poi (non sollevandone proprio più dal 2021)<sup>45</sup> e, quindi, il loro dato è più fortemente influenzato da una prassi consolidatasi in un momento più vicino all'entrata in vigore della nuova disciplina, in cui la Corte applicava la medesima con maggior moderazione.

Viceversa, piuttosto distonico con la media generale della Corte (come si ricorderà, pari al 26,4%) e con quella italiana (31%) è il dato relativo alle udienze concesse dalla Corte nei pregiudiziali sollevati da giudici olandesi, francesi e belgi, posto che, in tali casi, l'incidenza delle udienze si pone, rispettivamente, al 56%, al 47% e al 39% (con Germania e Spagna, invece, in linea con la media italiana). Si tornerà sul tema, proponendo una possibile spiegazione, più avanti nel testo.

---

pregiudiziali italiani, e quindi catalogando i pregiudiziali introdotti dal 1° novembre 2012 al 31 dicembre 2023 che risultavano decisi, con sentenza o con ordinanza, al 1° aprile 2024.

<sup>45</sup> Statistiche giudiziarie, cit., p. 32; il dato relativo all'assenza di rinvii dal 2021, d'altronde, rispecchia la fine del periodo di transizione (notoriamente fissato al 31 dicembre 2020) in cui ancora i giudici britannici avevano tale possibilità, ai sensi dell'art. 158 dell'Accordo di recesso (in *GUUE* C 384I, 12.11.2019, p. 1). Si noti che, tutt'oggi, potrebbero giungere richieste di rinvio da parte del tribunale arbitrale competente a risolvere le controversie sull'applicazione dell'Accordo di recesso, a mente dell'art. 174 del medesimo; ma il giudice del rinvio non sarebbe britannico essendo, appunto, un tribunale arbitrale formato anche da membri nominati dal Regno Unito.

### 3.2 Udienze dibattimentali e atto conclusivo della causa

Per quanto concerne la relazione tra udienza dibattimentale ed atto conclusivo del procedimento, la prassi italiana oggetto della presente ricerca riporta il quadro seguente.

Tipologia di atto conclusivo / Udienza	Sì	No
<i>Ordinanze</i>		
"CILFIT" (Ordinanza ex art. 99 RPCG)	0	75
Scarsa chiarezza del quesito (Ordinanza ex art. 53, par. 2, e art. 94 RPCG)	0	28
Incompetenza generica (Ordinanza ex art. 53, par. 2, RPCG)	0	24
Ritiro "indotto" (Ordinanza ex art. 100 RPCG   cancellazione a seguito dell'invio di una sentenza)	0	23
Ritiro spontaneo (Ordinanza ex art. 100 RPCG   cancellazione su richiesta del giudice a quo)	1	11
Irricevibilità "varia" <sup>46</sup>	0	2
<i>Totale ordinanze</i>	<i>1</i>	<i>163</i>
<i>Sentenze</i>		
Sentenze di inammissibilità	1	6
Sentenza di merito (di validità)	3	1
Sentenza di merito (di interpretazione)	130	139
Sentenza di merito (sia di interpretazione che di validità)	2	2
<i>Totale sentenze</i>	<i>136</i>	<i>148</i>
<i>Totale generale</i>	<i>137</i>	<i>311</i>

<sup>46</sup> Fatta la dovuta premessa per cui le categorie di cui alla tabella nel corpo del testo rispecchiano la necessità di illustrare e, quindi, semplificare la pluralità di diverse ordinanze che adotta la Corte di giustizia (riconducibili alle basi giuridiche ivi riportate ma, talvolta, fondate anche sulla somma di due distinte di esse; e quindi, per non andare a detrimento della semplicità espositiva, in tali limitati casi queste ordinanze "ibride" sono state catalogate sotto la base giuridica principale, fatta salva la categoria, tipica, della scarsa chiarezza del quesito, affrontata dalla Corte con il combinato disposto dell'art. 53, par. 2, e dell'art. 94 RPCG), con "inammissibilità varie" devono intendersi due ordinanze, adottate nelle cause C-524/16 e C-161/21. La prima, che non cita alcuna base giuridica, ha portato ad un'inammissibilità per sopravvenuto carattere teorico delle questioni; la seconda, che pure avrebbe come base giuridica quella nota, generica, data dall'art. 53, par. 2, RPCG, in realtà motiva l'inammissibilità sulla base del ben più peculiare argomento dell'insussistenza dei requisiti di "organo giurisdizionale" ai sensi dell'art. 267 TFUE, sufficienti ad attribuirle una categoria autonoma.

L'analisi della relazione tra la sussistenza di un'udienza dibattimentale e la tipologia di atto conclusivo del procedimento potrebbe sembrare, *prima facie*, poco rilevante.

Non a caso, le precedenti analisi della prassi tenuta dalla Corte muovevano anzi dal presupposto di escludere del tutto le cause decise con ordinanza, anche motivata, dal momento che «*with some smaller exceptions, [they] never involve the organization of an oral hearings*».<sup>47</sup>

E sotto diversi punti di vista tale approccio è certamente comprensibile e, in parte, anche condivisibile: l'ordinanza è sempre indicativa di una questione di diritto poco rilevante, già discussa, oppure ancora di un'incompetenza della Corte o di una generale inammissibilità del rinvio. Certo, esso non riuscirebbe a spiegare del tutto la discrasia tra i primi dati osservati in dottrina circa l'applicazione del nuovo RPCG all'udienza dibattimentale, perché – almeno osservando il tema dal microcosmo italiano – se anche si decidesse di non considerare le ordinanze, le cause decise con udienza sarebbero circa il 48%: un dato che rimarrebbe ben lontano dal 60% osservato dopo pochi mesi dall'entrata in vigore del nuovo RPCG e che, pur con i *caveat* anzidetti sulla diversità del campione alla base della ricerca,<sup>48</sup> comunque dimostrerebbe un inasprimento importante nella concessione di udienze dibattimentali da parte della Corte.

Ma, soprattutto, pare interessante interrogarsi sull'argomento *a contrario*: quanti di quei casi – magari relativi a un'inammissibilità del rinvio, o a un'(asserita?) incompetenza della Corte di giustizia o semplicemente a casi che, ad avviso della Corte, rientrerebbero in una giurisprudenza consolidata – sarebbero potuti terminare diversamente se le parti avessero potuto sviluppare meglio i propri argomenti in udienza? Benché sia evidente che il deposito di memorie scritte (ed, eventualmente, la richiesta di chiarimenti alle parti) già permetta alla Corte di rendersi edotta della questione, e quindi di inquadrare come innovativa o ripetitiva una causa, o come rientrante od esorbitante le competenze della Corte di giustizia, è parimenti vero che l'impossibilità di replicare alle memorie di controparte potrebbe anche creare una situazione da “profezia autoavverantesi”, ovvero un contesto che inevitabilmente porta la Corte a ritenere inutile un'udienza e, quindi, decidibile tramite ordinanza una causa, che invece, a seguito di un ulteriore ascolto delle parti, avrebbe potuto meritare una diversa sorte.

Questa ricerca, evidentemente, non può esprimersi dettagliatamente sulla circostanza che una tale dinamica si sia effettivamente innescata in

---

<sup>47</sup> A. ROSAS, *Oral hearings before the European Court of Justice*, cit., p. 606.

<sup>48</sup> V. *supra*, nota 40.

tutte le 448 cause prese in considerazione; ma conferma su base quantitativa l'assoluta coerenza, fatta salva un'unica e irrilevante eccezione,<sup>49</sup> tra l'assenza di udienza dibattimentale e la decisione della causa tramite ordinanza.

L'analisi in dettaglio delle categorie in cui queste ordinanze sono state suddivise, nonché il loro significato sulla relazione tra giudici italiani e Corte di giustizia, è già stata compiuta in altra sede e ad essa si rimanda.<sup>50</sup> Ai fini che ora ci occupano, due elementi, però, meritano di essere richiamati. Da un lato, le cause decise con ordinanza costituiscono circa il 37% dei pregiudiziali italiani introdotti dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona al 31 dicembre 2023: un quantitativo, dunque, non indifferente, che merita l'attenzione di chiunque voglia analizzare lo stato di salute del dialogo tra giudici italiani e Corte di giustizia. Dall'altro, dalle analisi già condotte<sup>51</sup> emerge come, tendenzialmente, circa il 91% di queste ordinanze può effettivamente ritenersi indicativo di un dialogo... di scarso respiro (vuoi perché il quesito era effettivamente incomprensibile e, magari, lo stesso rinvio rispondeva a logiche dilatorie del processo nazionale; vuoi perché effettivamente il punto di diritto esulava dalla competenza della Corte di giustizia o poteva già essere risolto sulla base della giurisprudenza esistente); ma che, parallelamente, circa il 9% delle medesime presenta elementi come la decisione tramite collegio a cinque giudici, l'intervento del governo italiano o di altri Stati membri, la presentazione di conclusioni da parte dell'Avvocato generale che, dunque, sono indicativi di una questione non propriamente di basso profilo – ma a cui, ciò nonostante, non è mai stata concessa udienza.

Ma se, quindi, negli ultimi 11 anni nemmeno una delle cause appartenente a quel 9% di dialogo deciso con ordinanza, ma connotato da indicatori che ne lasciano trapelare una qual certa rilevanza, ha visto l'organizzazione di un'udienza dibattimentale, pare lecito sollevare un tema circa il rapporto causa-effetto tra l'assenza di udienza e la decisione

---

<sup>49</sup> Si tratta dell'ordinanza del 9 settembre 2021, causa C-705/19, *Axpo Trading Ag contro Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE*, ECLI:EU:C:2021:755, che però altro non fa se non confermare la regola, perché si tratta di un'ordinanza adottata solo perché lo stesso giudice del rinvio (il Consiglio di Stato) aveva ritirato il proprio quesito pregiudiziale, dopo l'avvenuta udienza dibattimentale dinanzi alla Corte di giustizia, semplicemente perché l'appellante aveva rinunciato al gravame e l'appellante aveva aderito a tale richiesta, con il risultato che il Consiglio di Stato ha dovuto prendere atto della rinuncia, dichiarare estinto il giudizio e, contestualmente, comunicare alla Corte di giustizia il ritiro del proprio quesito (si veda la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 19 luglio 2021, n. 5389, R.G. 2512/2018).

<sup>50</sup> J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 dicembre 2022*, cit., p. 166-173.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

della causa tramite ordinanza; ovvero, in altri termini, pare evidenziare che i sintomi di un'inversione del medesimo (la Corte decide con ordinanza *perché* non fissa udienza, e non già viceversa) siano ormai già ben emersi e bisognosi di un intervento.

Peraltro, si potrebbe pensare che lo scarso numero di udienze dibattimentali sia bilanciato da un più marcato uso degli altri mezzi di cui la Corte dispone, in forza degli artt. 61 e 62 RPCG, per raccogliere le informazioni che essa considera necessarie o per sentire le parti su determinati argomenti – ovvero, la richiesta di rispondere per iscritto a taluni quesiti o di fornire informazioni fattuali, documenti o qualsiasi altro elemento che la Corte in quanto tale, il giudice relatore o l'Avvocato generale ritengono rilevanti. Non a caso, nell'analisi empirica già citata in precedenza, si ammoniva a leggere la percentuale delle udienze organizzata dalla Corte tenendo conto anche di questi fattori e osservando che *«nowadays, it is the rule rather than the exception that some measures of organization of procedure are addressed to the parties or interested persons in advance»*.<sup>52</sup> Ed invece, la prassi italiana fornisce – almeno stando ai dati disponibili pubblicamente – dati diametralmente opposti. Infatti, tali strumenti sono stati utilizzati, con riguardo al *corpus* di pronunce oggetto del presente studio, unicamente in un singolo caso,<sup>53</sup> in cui l'udienza di discussione era stata annullata a seguito dei rischi connessi alla pandemia da coronavirus; e le voci provenienti dal mondo forense sembrano confermare la ritrosia della Corte di avvalersi di tali strumenti.<sup>54</sup>

Un'ultima riflessione va dedicata ai rinvii pregiudiziali di validità, per i quali da più parti, in dottrina, si era evocata la necessità di concedere sempre udienza,<sup>55</sup> data la loro natura intrinsecamente contraddittoria.

Anche da tale punto di vista, invece, la prassi italiana disegna un quadro piuttosto distonico con tale approccio. I numeri, molto bassi, dei pregiudiziali di validità certamente impediscono il raggiungimento di conclusioni aventi carattere sistemico (solo 8 cause nel periodo di tempo

<sup>52</sup> A. ROSAS, *Oral hearings before the European Court of Justice*, cit., p. 609.

<sup>53</sup> Corte giust., 20 maggio 2021, causa C-128/19, *Azienda Sanitaria Provinciale di Catania*, ECLI:EU:C:2021:401, in particolare punto 24.

<sup>54</sup> C. RIZZA, *Riflessioni a sostegno di una proposta "scandalosa": tenere l'udienza di discussione dopo la presentazione delle conclusioni dell'Avvocato generale*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *op cit.*, p. 183 ss., in particolare p. 186.

<sup>55</sup> A. ROSAS, *Oral hearings before the European Court of Justice*, cit., p. 605-606 e M. BROBERG, N. FENGER, *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford, 2021, in particolare pp. 332-334 sottolineano l'importanza di riconoscere una natura (e una procedura) più contraddittoria ai pregiudiziali di validità, evidenziando l'importanza dell'udienza dibattimentale in particolare *«where the question of the validity of an EU act is raised for the first time in a written observation to the Court, meaning that an EU institution's counterarguments in support of the validity of the act are only presented in the oral proceedings»*.

qui considerato, come emerge dalla tabella riportata in apertura di paragrafo, dati dalla somma di 4 cause di pura validità e altre 4 dove i quesiti di validità si accompagnavano ad altri di interpretazione); al tempo stesso, un'analisi compiuta del fenomeno è ostacolata dall'assenza di informazioni circa l'effettiva richiesta delle parti di tenere un'udienza – informazione che, come anticipato, la Corte non divulga pubblicamente. Eppure, dai dati disponibili emerge che, financo con riguardo a quesiti di validità, nel 37,5% dei casi la sentenza viene pronunciata senza udienza dibattimentale.

### **3.3 Giudice del rinvio, sezione giudicante, intervento governativo: quale relazione con l'organizzazione dell'udienza dibattimentale?**

Osservando il tema da altra prospettiva, è interessante analizzare – da un punto di vista che potremmo definire “soggettivo” – il rapporto che intercorre tra l'organizzazione dell'udienza dibattimentale e il giudice che ha formulato il rinvio; tra essa e il collegio giudicante della stessa Corte di giustizia; infine, tra la concessione dell'udienza e l'intervento nel procedimento del governo italiano. I risultati, benché in parte intuibili, aprono infatti alcuni scenari piuttosto interessanti.

Per quanto attiene all'origine del rinvio pregiudiziale, la tabella che segue riporta l'incidenza delle cause decise con udienza dibattimentale, divise per giudice del rinvio.

<b>Giudice / Udienza dibattimentale</b>	<b>Sì</b>	<b>No</b>	<b>Percentuale cause decise con udienza</b>
Giudice di pace	1	10	9%
Commissione tributaria	4	30	12%
CGARS	1	4	20%
Tribunale	21	75	22%
TAR	26	57	31%
Consiglio di Stato	48	90	35%
Corte d'appello	4	7	36%
Corte dei Conti	2	3	40%
Corte di Cassazione	25	34	42%
Corte costituzionale	5	1	83%

A dispetto di quanto si potrebbe pensare, il rapporto tra il grado gerarchico dell'organo giurisdizionale che opera il rinvio e la concessione dell'udienza dibattimentale non è sempre coerente e direttamente proporzionale: certo, ai due estremi del tasso di organizzazione di un'udienza dibattimentale troviamo il Giudice di pace e la Consulta; ma

nemmeno quest'ultima ha sempre visto un'udienza pubblica per discutere i quesiti da essa sollevati.<sup>56</sup> Inoltre, giudici supremi come il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia o lo stesso Consiglio di Stato registrano dei tassi di concessione di udienza dibattimentale ai quesiti dagli stessi sollevati pari, rispettivamente, al 20% e al 35%, *ergo* ben sotto o di poco sopra la media generale (che, come si ricorderà, si attesta sul 31%) e, comunque, inferiore a quanto si registra per le Corti d'appello (36%). Su questi dati pesa, certamente, il tema già esaminato della conclusione del procedimento tramite ordinanza, anche motivata, nella misura in cui i giudici i cui rinvii più raramente vengono discussi in udienza sono anche quelli che più spesso si vedono rispondere dalla Corte tramite un'ordinanza.<sup>57</sup>

Un rapporto di chiara proporzionalità diretta si rinviene, invece, guardando all'altro interlocutore del dialogo pregiudiziale, ovvero la Corte di giustizia. In seno ad essa, infatti, il tasso di concessione dell'udienza dibattimentale è sempre direttamente proporzionale all'importanza del collegio giudicante, come emerge dalla tabella che segue.

Sezione giudicante / Udienza	Si	No	Percentuale cause decise con udienza
Grande Sezione	20	1 <sup>58</sup>	95%
Sezione a 5 giudici	97	85	53%
Sezione a 3 giudici	19	191	9%
Causa cancellata dal ruolo	1 <sup>59</sup>	34	3%

Particolarmente interessante è, infine, il rapporto tra l'intervento del governo italiano e la fissazione dell'udienza dibattimentale. I dati che emergono dalla prassi italiana sono i seguenti:

Come incide l'intervento del governo italiano?	Si udienza	No udienza
Se il governo interviene...	126	166
Se il governo non interviene...	11	145
<i>Incidenza dell'intervento governativo sulla concessione dell'udienza</i>	92%	

<sup>56</sup> Si veda, in particolare, Corte giust., 2 settembre 2021, causa C-350/20, *O.D. e altri c. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, ECLI:EU:C:2021:659.

<sup>57</sup> J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 dicembre 2022*, cit., p. 171.

<sup>58</sup> Si veda, per la precisione, la già citata Corte giust., 2 settembre 2021, causa C-350/20, *O.D. e altri c. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, cit.

<sup>59</sup> Questo caso, che *prima facie* potrebbe destare curiosità, non costituisce invece un'eccezione, essendo il già citato Corte giust., 9 settembre 2021, causa C-705/19, *Axpo Trading Ag contro Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE*, cit., analizzato *supra* alla nota 49.

L'intervento governativo, quindi, non costituisce certezza di ottenimento dell'udienza (e il dato non stupisce, visto che la partecipazione governativa, in quanto tale, non può incidere sul fatto che la Corte si ritenga sufficientemente edotta per statuire); ma è vero anche il contrario, ovvero che nel 92% dei casi in cui la Corte concede l'udienza dibattimentale si tratta di cause in cui è intervenuto il governo italiano. Si noti, peraltro, che nelle 11 cause in cui c'è stata udienza, ma senza intervento del governo italiano, in 5 di esse erano comunque intervenuti i governi di uno o più altri Stati membri,<sup>60</sup> con il risultato netto di portare solo a 6 casi su 137 (pari a circa il 4%) le udienze dibattimentali fissate in procedimenti che hanno visto la partecipazione unicamente di parti private – oltre che della Commissione, beninteso, che notoriamente interviene in tutti i pregiudiziali.

Da questi dati derivano due ordini di considerazioni.

Da un lato, pare lecito chiedersi se i parametri rispetto ai quali la Corte valuti il proprio grado di informazione sulla causa non siano la delicatezza e le implicazioni della stessa, più che un astratto grado di erudizione sul quadro sostanziale o fattuale della medesima. In altri termini, se il governo italiano e/o di altri Stati membri è intervenuto a giudizio, la Corte certamente non garantisce l'udienza (non a caso, vi sono 166 cause in cui il governo italiano è intervenuto, ma non si è tenuta udienza: *ergo*, nel 57% dei casi il governo non ottiene udienza); ma, al tempo stesso, pare evidente che essa metta maggiormente in discussione il suo considerarsi sufficientemente edotta per statuire (e da qui, infatti, il dato per cui nel 92% dei casi in cui la Corte ha organizzato un'udienza per trattare cause pregiudiziali italiane, era intervenuto il governo). Ciò è certamente comprensibile, su un piano pratico, ma non del tutto in linea con la lettera del RPCG; e, di nuovo, indicatore di un approccio particolarmente restrittivo nell'applicazione della nuova disciplina in materia di udienza dibattimentale.

Dall'altro lato, il dato relativo al rapporto tra intervento governativo ed organizzazione dell'udienza dibattimentale permette di spiegare, almeno in parte, il tasso di concessione di queste ultime nell'alveo dei pregiudiziali italiani, che, come si ricorderà, si fissa attorno al 31% dei casi, contro – a tacer del Regno Unito, per i motivi anzidetti – il 56% olandese, il 47% francese, il 39% belga.

---

<sup>60</sup> Si tratta delle cause C-641/18 (con intervento della Francia), C-395/18 (Austria), C-219/17 (Spagna), cause riunite C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14, C-391/14, C-392/14, C-393/14 (Germania, Paesi Bassi, Spagna), C-95/14 (Germania, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Svezia).



Come emerge dalle più recenti analisi,<sup>61</sup> infatti, tutti questi Paesi intervengono nei rinvii pregiudiziali molto (Paesi bassi, Francia) o poco (Belgio) di più dell'Italia: e se l'incidenza dell'intervento governativo è così importante nella concessione dell'udienza dibattimentale, maggiori saranno le cause in cui partecipa il governo, maggiori saranno le *chances* di avere udienza.

### 3.4 I settori e gli atti giuridici coinvolti nelle udienze dibattimentali

I settori e gli atti maggiormente dibattuti nelle udienze che si celebrano nei rinvii pregiudiziali sono tra i temi più difficili da mappare. Definire i settori in cui si esplica il dialogo pregiudiziale, in particolare, è un esercizio con una rilevanza scientifica fortemente ambigua, perché il risultato che tale analisi può produrre è strettamente connesso alla definizione, a monte, di cosa debba ascriversi a quale settore. E definire tale parametro è, salvo pochissimi settori ancora (relativamente) facili da delimitare, attività altamente discrezionale. Ad esempio, una serie di rinvii pregiudiziali sollevati in relazione a un'occupazione abusiva di suolo pubblico da parte di operatori economici la cui concessione demaniale era da considerarsi, secondo l'accusa, incompatibile con il diritto dell'Unione europea, possono afferire tanto al settore del diritto penale, quanto a quello del diritto amministrativo, a seconda della prospettiva e dei temi di ricerca che si intende mettere in evidenza.<sup>62</sup>

Per offrire un quadro più “neutro” possibile, la presente ricerca propone una catalogazione degli specifici atti dell'Unione europea invocati dal giudice del rinvio per delineare il perimetro giuridico del quesito – analoga classificazione per le fonti nazionali oggetto di rinvio è, purtroppo, ancora scientificamente poco rilevante in relazione al lasso di tempo considerato per la presente ricerca, perché la banca dati della Corte di giustizia raccoglie sistematicamente le ordinanze di rinvio solamente dal 2019, con la conseguenza di rendere assai difficile, in tutto il periodo antecedente, inquadrare con precisione la normativa nazionale rilevante.

Eppure, anche così definito, l'obiettivo di ricerca risulta particolarmente complesso da perseguire, perché – e forse ciò è proprio quello che rende il tema così affascinante per tante, diverse, branche giuridiche – il contenzioso pregiudiziale è estremamente variegato e

<sup>61</sup> J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 dicembre 2022*, cit., p. 165.

<sup>62</sup> Circa i limiti e le implicazioni di qualsivoglia catalogazione *ratione materiae* dell'oggetto della presente analisi, si vedano le considerazioni svolte in passato in M. C. REALE, M. BORRACCETTI, *Da giudice a giudice – Il dialogo tra giudice italiano e Corte di giustizia delle Comunità europee*, Milano, 2008, in particolare p. 141 ss.

conosce solo in circa un terzo dei casi un novero di atti che potremmo definire come “ricorrenti”.

La tabella che segue offre dei dati quantitativi per inquadrare il fenomeno.

<b>Atto<sup>63</sup></b>	<b>Percentuale cause decise con udienza</b>
Direttiva “ricorsi in materia di appalti”	50%
Direttiva “non discriminazione sui posti di lavoro”	44%
Direttiva “Bolkenstein”	38%
Direttiva “energie rinnovabili”	38%
Direttive “reti e comunicazioni”	36%
Direttiva “IVA”	32%
Direttive “appalti”	31%
Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato	27%

<sup>63</sup> Per la precisione, si riportano qui gli estremi degli atti giuridici che sono da intendersi dietro le rubriche con cui sono indicati i singoli atti nella tabella che segue, *infra*, nel corpo del testo. Si noti che di seguito vengono riportati gli atti di base, con le eventuali fonti che li hanno sostituiti; la ricorrenza di ognuno di tali atti è stata controllata anche ricercando gli estremi degli atti che, senza sostituire l’atto di base, vi hanno apportato modifiche.

*Direttiva “energie rinnovabili”*: direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, in *GUUE* L 140, 5.6.2009, p. 16 ss.; direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 11 dicembre 2018, in *GUUE* L 328, 21.12.2018, p. 82 ss.

*Direttiva “non discriminazione sui posti di lavoro”*: direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, in *GUUE* L 303, 2.12.2000 p. 16 ss.

*Direttive “ricorsi in materia di appalti”*: direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, in *GUUE* L 395, 30.12.1989, p. 33 ss., e ss.mm.ii.

*Direttive “reti e comunicazioni”*: direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, in *GUUE* L 108, 24.04.2002, p. 7 ss.; direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, in *GUUE* L 108, 24.04.2002, p. 21; direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002 in *GUUE* L 108, 24.04.2002, p. 33 ss.; direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, in *GUUE* L 108, 24.04.2002, p. 51 ss.; direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 11 dicembre 2018, in *GUUE* L 321, 17.12.2018, p. 36 ss.

*Direttiva “Bolkenstein”*: direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, in *GUUE* L 376, 27.12.2006, p. 36 ss.

*Direttive “IVA”*: Sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in *GUCE* L 145, 13.06.1977, p. 1 ss.; direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, in *GUUE* L 347, 11.12.2006, p. 1 ss.

*Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato*: direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, in *GUCE* L 175, 10.07.1999, p. 43 ss.

*Direttive “appalti”*: direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, in *GUUE* L 134, 30.04.2004, p. 1 ss.; direttiva 2004/18/CE del

I dati rimangono tutti tendenzialmente nella media generale italiana, dal momento che alcuni *atout* come quello del dialogo sull'applicazione della direttiva ricorsi in materia di appalti e sulla non discriminazione sui posti di lavoro vengono bilanciati dai dati, assai più moderati, di altri atti del medesimo settore (le direttive appalti, nel primo caso, e l'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, nel secondo). Perciò, al netto dei *caveat* anzidetti circa la difficoltà di inquadrare il dialogo pregiudiziale in settori dai confini netti, non pare che in taluni settori si registri una tendenza ad organizzare più udienze che in altri.

Non si ravvisano dati in controtendenza nemmeno guardando alla tipologia di fonte giuridica invocata dal giudice nazionale nel proprio quesito. L'utilizzo, ad esempio, della Carta (talvolta accompagnata dalla CEDU; mai quest'ultima viene, invece, invocata autonomamente) o dei principi generali del diritto dell'Unione europea hanno un impatto non troppo marcato sull'organizzazione di un'udienza dibattimentale. Certo, come emerge dalla tabella che segue, il 40% delle udienze organizzate nei pregiudiziali italiani discute anche di queste fonti; ma è parimenti vero che le indagini più recenti riportano che le medesime vengono, a monte, invocate in circa il 30% dei quesiti depositati presso la Cancelleria della Corte di giustizia<sup>64</sup> ed è quindi del tutto naturale ritrovarle in udienza.

Fonti invocate nel quesito pregiudiziale / Udienza	Si	No
Carta (eventualmente con CEDU)	30	54
Principi generali	25	76
Totale parziale	55	130
<i>In percentuale</i>	40%	

### 3.5 L'impatto della fase orale sulla durata dei procedimenti

Infine, è fondamentale volgere lo sguardo al rapporto tra l'organizzazione dell'udienza dibattimentale e la durata totale dell'incidente pregiudiziale. Infatti, il rispetto del principio della ragionevole durata dei procedimenti è sempre stato la stella polare – per lo meno formalmente<sup>65</sup> – di ogni modifica sinora occorsa all'ordinamento

Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, in *GUUE* L 134, 30.04.2004, p. 114 ss.; direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, in *GUUE* L 94, 28.03.2014, p. 1 ss.; direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, *ivi*, p. 65 ss.; direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, *ivi*, p. 243 ss.

<sup>64</sup> J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 dicembre 2022*, cit., p. 176.

<sup>65</sup> Si veda, *ex multis*, K. LENAERTS, *The Unity of European Law and the Overload of the ECJ – The System of Preliminary Rulings Revisited*, in I. PERNICE, J. KOKOTT, C. SAUNDERS

giudiziario dell'Unione; e, d'altronde, abbreviare la durata dei procedimenti era l'obiettivo che esplicitamente la Corte di giustizia addusse al Consiglio, nella propria proposta di modifica del RPCG, per motivare la scelta di rendere meramente eventuale, e a discrezionalità della Corte stessa, l'organizzazione dell'udienza di dibattimento.<sup>66</sup> Non a caso, peraltro, la dottrina che si è occupata negli anni dell'impatto della riforma della fase orale sull'efficienza del processo "comunitario" e sulle garanzie che lo stesso offre alle parti ha valutato la «bontà [di tale] scelta»<sup>67</sup> anche guardando a quanto tempo tale assenza avrebbe permesso di risparmiare, stimando il vantaggio in circa un mese e mezzo o due mesi.<sup>68</sup>

L'analisi dei pregiudiziali italiani degli ultimi 11 anni, invece, riporta dei dati sensibilmente differenti e che, seppur con i *caveat* di una ricerca che muove da una prospettiva specifica, chiamano a un ripensamento della disciplina – o anche solo della sua applicazione, foss'anche solo *in subiecta materia* – in materia di fissazione dell'udienza dibattimentale.

<b>Durata media della causa (in mesi)</b>	<b>da Lisbona alla <i>refonte</i></b>	<b>Post <i>refonte</i></b>
Con fase orale completa	19,4	20,1
Solo udienza dibattimentale	19,2	16,8
Solo conclusioni AG	21,1	20,2
Solo fase scritta	10,5	13,4
<i>Media generale</i>	<i>14,4</i>	<i>16</i>

Due considerazioni metodologiche prima di commentare questi dati.

La durata dei procedimenti è stata calcolata identificando il *dies a quo* in quello in cui l'ordinanza di rinvio è stata depositata presso la Cancelleria

---

(eds.), *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, Baden-Baden, 2006, p. 211 ss. Si vedano, inoltre, i contributi citati alla nota 27, nonché F. DEHOUSSE, *The Reform of the EU Courts (II). Abandoning the Management Approach by Doubling the General Court*, in *Egmont Papers*, 2016, Paper n. 83; A. ALEMANNI, L. PECH, *Thinking justice outside the docket: A critical assessment of the reform of the EU's court system*, in *CMLR*, 2017, p. 12 ss.

<sup>66</sup> Il progetto di riforma del regolamento di procedura della Corte di giustizia dell'Unione europea, inviato da quest'ultima al Consiglio in data 25 maggio 2011, è rinvenibile nel documento di lavoro del Consiglio n. 11147/11 del 7 giugno 2011; si veda in particolare a p. 2, in cui la Corte – sin dal breve sunto iniziale (!), che illustrava le principali motivazioni della proposta legislativa – evidenziò che «al fine di preservare la capacità dell'organo giurisdizionale, a fronte di un contenzioso sempre più nutrito, di decidere le cause di cui è investito in tempi ragionevoli, è inoltre necessario proseguire gli sforzi avviati al fine di ridurre la durata dei procedimenti svolti dinanzi ad esso, in particolare [...] prevedendo la facoltà [...] di statuire senza udienza di discussione qualora [la Corte] si reputa sufficientemente edotta dal complesso delle osservazioni scritte presentate in una causa».

<sup>67</sup> C. AMALFITANO, *Commento all'art. 20 St.*, cit., p. 99; ma si veda, sul punto, anche M. CURNOT, *Commento all'art. 76 RPCG*, *ivi*, p. 541.

<sup>68</sup> C. AMALFITANO, *ibidem*.

della Corte di giustizia (e non in quello in cui il giudice nazionale ha effettivamente pubblicato l'ordinanza di rinvio, per non inquinare la durata generale con il lasso di tempo, pur non lunghissimo, impiegato dalle cancellerie nazionali per notificare il rinvio); il *dies ad quem* è, invece, quello in cui la Corte ha pubblicato la propria pronuncia.

I dati relativi al periodo post-*refonte* concernono, per i motivi già condivisi<sup>69</sup> e in coerenza con gli altri dati sin qui analizzati, i pregiudiziali sollevati dal 1° novembre 2012 al 31 dicembre 2023 e decisi entro il 1° aprile 2024. In assenza di informazioni ufficiali fornite dalla stessa Corte di giustizia, i dati relativi al periodo pre-*refonte* sono stati presi dal più ampio *database* costruito nel progetto scientifico da cui questa ricerca prende le mosse e concernono, quindi, i pregiudiziali sollevati dal 1° dicembre 2009 (data di entrata in vigore del trattato di Lisbona) al 31 ottobre 2012 (*ergo*, non tutti quelli decisi in quel lasso di tempo, che ben potrebbero essere stati sollevati prima).<sup>70</sup> Al lettore più attento, peraltro, non sarà sfuggito che qualcuna delle cause degli ultimi mesi del 2012 ben potrebbe essere stata trattata, anche ai fini della fissazione dell'udienza dibattimentale, secondo le regole entrate poi in vigore dal novembre di quell'anno; e che, per i motivi anzidetti, non è possibile sapere con certezza in quali casi ciò sia successo.<sup>71</sup> Da tutto ciò consegue che i dati pre-*refonte*, pur ammontando a 113 pronunce (e, quindi, a poco meno di 150 cause, considerando le riunioni), non offrono un campione di indagine tanto ricco e consolidato quanto quello post-*refonte*; esso viene comunque condiviso per dare al lettore un termine di paragone e un'ulteriore chiave di lettura dei dati di cui sopra.

Ed effettivamente la circostanza per cui, almeno nel microcosmo dei pregiudiziali italiani, una causa decisa al termine di una fase orale "completa", ovvero composta sia dall'udienza dibattimentale che dalle conclusioni dell'Avvocato generale, duri tanto quanto – *rectius*: financo poco meno – di una causa in cui *non* si è concessa udienza alle parti, ma si sono solo sentite (aspettate?) le conclusioni dell'Avvocato generale, genera un qual certo spaesamento. Lo stesso è a dirsi per il lasso di tempo che intercorre tra le cause decise con le sole conclusioni e quelle con la sola udienza dibattimentale: per queste ultime c'è un vantaggio medio di circa 3,5 mesi che chiama, oggettivamente, ad un ripensamento del ruolo delle une e delle altre nell'economia generale del processo; ad una riflessione su come viene applicata la discrezionalità nell'organizzazione delle udienze

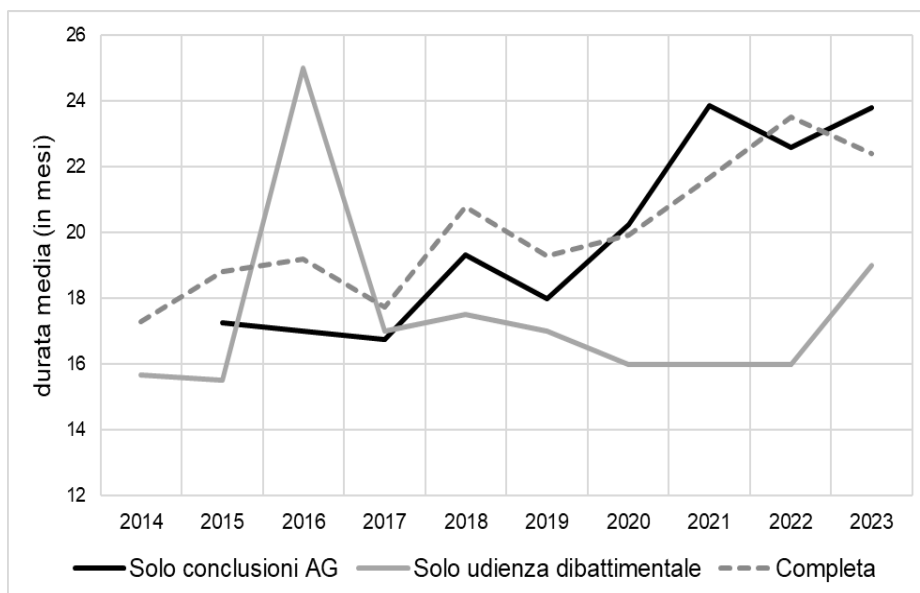
<sup>69</sup> V. *supra* nota 7.

<sup>70</sup> Per la discussione metodologica del progetto scientifico da cui muove questo studio, si rimanda a J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 dicembre 2022*, cit., pp. 135-138.

<sup>71</sup> V. *supra* nota 7.

dibattimentali, almeno nei pregiudiziali italiani; ad una maggior *disclosure* da parte della Corte stessa dei dati relativi all'udienza dibattimentale, al fine di valutare se le conclusioni di cui sopra non vadano estese anche ad altri rimedi processuali e/o al dialogo con altri Stati membri.

L'impatto delle conclusioni dell'Avvocato generale è, certamente, il fulcro della questione. E se, inevitabilmente, per un'analisi compiuta del tema non si può che rimandare ad altre sedi,<sup>72</sup> ciò che preme qui evidenziare è come le stesse abbiano iniziato a incidere in termini particolarmente importanti sulla durata generale del procedimento soprattutto negli ultimi anni.



Come emerge dal grafico di cui sopra, al netto dell'*exploit* del 2016 – dovuto, però, alle specificità del singolo caso che in quell'anno rientrò in quella casistica (come si ricorderà, le cause decise con sola udienza dibattimentale sono solo il 5% del totale)<sup>73</sup> – la durata di queste ultime è rimasta tendenzialmente coerente negli anni. Il picco registratosi nell'anno 2023 è certamente da monitorare, ma non inficia la media generale dell'ultimo decennio. Viceversa, le cause decise con le conclusioni dell'Avvocato generale sono andate progressivamente ad aumentare di durata; e la circostanza per cui tale tendenza si sia verificata sia quando la fase orale si è limitata solo a queste ultime, sia quando ad esse si è

<sup>72</sup> Si vedano, in particolare, i contributi citati *supra*, nota 13.

<sup>73</sup> Si veda Corte giust., 14 aprile 2016, causa C-131/14, *Mahvino Cervati*, ECLI:EU:C:2016:255.

accompagnata l'organizzazione di un'udienza dibattimentale, lascia ulteriormente intendere che il cuore dell'allungamento dei tempi sia proprio da rinvenirsi nelle prime.

#### 4. L'apertura e la riapertura della fase orale

Tema connesso a quello che sino ad ora ci ha occupato è quello relativo all'apertura e alla riapertura della fase orale, ovvero un istituto processuale, disciplinato dall'art. 83 RPCG, che concerne non già la possibilità originaria di tenere un'udienza dibattimentale e/o di ricorrere alle conclusioni dell'Avvocato generale, ma, per l'appunto, di agire in tal senso dopo aver dichiarato di statuire senza fase orale o dopo la chiusura della medesima.

Le circostanze che consentono l'esercizio di tale potere alla Corte (che si esprime d'ufficio o su richiesta di parte, comunque non vincolante) sono, ai sensi della disposizione appena richiamata, *i*) il non ritenersi sufficientemente edotta; *ii*) la produzione di un fatto nuovo, tale da influenzare in modo decisivo la decisione della Corte, dopo la chiusura della fase orale; *iii*) la necessità di decidere la causa in base a un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti o gli interessati di cui all'art. 23 St.

Al ricorrere di tali circostanze, la Corte può fissare un'udienza, decidere di ricorrere alle conclusioni dell'Avvocato generale o ripetere ambedue tali momenti processuali, se già avevano avuto luogo. Le conseguenze pratiche di tali istituti processuali, dunque, sono già state oggetto di studio nelle analisi sin qui formulate, dal momento che le udienze e le conclusioni monitorate nei paragrafi precedenti ricomprendono anche quelle (assai poche, come subito si dirà) avvenute in forza della norma in esame; ma una piena comprensione del fenomeno dell'oralità dinanzi alla Corte di giustizia non può prescindere, almeno da un punto di vista teorico, da una separata valutazione della prassi applicativa di questo specifico istituto processuale, che *de facto* costituisce un'ulteriore e separata via all'ottenimento di un'udienza dibattimentale – peraltro, di assai più agevole monitoraggio, a differenza della fattispecie, già analizzata, di cui all'art. 76, par. 3, RPCG.

Sul piano pratico, tuttavia, la sua prassi applicativa è estremamente scarna; sia sul fronte delle richieste delle parti, sia – e ancor di più – sul fronte delle effettive concessioni in tal senso da parte della Corte di giustizia.

Le richieste di apertura della fase orale *ex art.* 83 RPCG formulate nel lasso di tempo considerato dalla presente ricerca, infatti, sono sempre state rigettate (e non solo nei pregiudiziali italiani: dati analoghi li troviamo

anche con riguardo ad altri Stati membri),<sup>74</sup> tranne un unico caso, relativo a un pregiudiziale spagnolo,<sup>75</sup> in cui dalla sentenza si evince che sia stata concessa l'apertura della fase orale, ma la relativa ordinanza non è stata pubblicata (e questo è un ulteriore tema, perché visto lo sforzo argomentativo richiesto alle parti, la massima pubblicità dei relativi provvedimenti sarebbe auspicabile).

Le richieste di riapertura della fase orale sono state anch'esse sempre rigettate,<sup>76</sup> tranne in quei casi<sup>77</sup> in cui la causa era stata devoluta, dopo la chiusura della fase orale, a un collegio più ampio, con la conseguente necessità di istruire una nuova udienza e nuove conclusioni a vantaggio dei nuovi membri giudicanti: ma ciò, d'altronde, non sembra potersi leggere come il segno di una maggior apertura della Corte nella fissazione di udienze dibattimentali, dal momento che l'art. 32, par. 2, RPCG toglie ogni discrezionalità alla Corte in tale frangente, statuendo che «quando si è tenuta un'udienza di discussione, alle deliberazioni prendono parte soltanto i giudici che hanno assistito a tale udienza» (e che, dunque, esclude *a priori* la possibilità di far statuire giudici che non hanno preso parte all'udienza).<sup>78</sup> I motivi del rigetto si inseriscono nella casistica che già emerge dalla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia e confermano, dunque, gli elementi di riflessione già dibattuti in dottrina.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> Per le cause italiane, da Lisbona a oggi, cfr. le cause riunite da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12 e la causa C-261/21. Con riguardo agli altri Stati membri, cfr. la causa C-239/12 P (rigettato l'appello contro sentenza del Tribunale che non aveva fissato udienza e, a detta del ricorrente, aveva così violato l'art. 47 CdFUE); la causa C-540/14 P; la causa C-365/16 (anche se la richiesta veniva dal governo francese!); la causa C-612/16; la causa C-519/19; la causa C-296/22.

<sup>75</sup> Si veda Corte giust., 20 settembre 2018, causa C-546/16, *Montte SL c. Musikene* ECLI:EU:C:2018:752.

<sup>76</sup> La casistica qui è piuttosto ricca e di più agevole reperimento; limitandosi alle cause italiane, cfr. C-108/10; cause riunite C-162/12 e C-163/12; C-361/12; C-607/13; C-559/15; C-78/16; C-179/16; cause riunite C-397/16 e C-435/16; cause riunite C-350/17 e C-351/17; C-395/18; C-658/18.

<sup>77</sup> Tra le cause italiane, C-689/13 e C-524/15; tra quelle di altri Stati membri, sempre nel periodo di tempo considerato dalla presente ricerca, le cause C-262/10; C-134/13; C-181/16.

<sup>78</sup> Si noti che A. ROSAS, *Oral hearings before the European Court of Justice*, cit., p. 603 afferma con certezza l'esistenza di un rapporto consequenziale tra l'art. 32, par. 2, RPCG e la necessità di riaprire la fase orale; lo stesso, poi, è a dirsi per M. BORRACCETTI, *Commento all'art. 83 RPCG*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, in particolare p. 563. Viceversa, P. IANNUCELLI, *Apertura e riapertura della fase orale nell'ambito del rinvio pregiudiziale: qualche spunto di riflessione*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *op. cit.*, p. 179 si esprime in termini più incerti su tale consequenzialità.

<sup>79</sup> Per un'analisi approfondita, seppur non recentissima, della giurisprudenza in materia, si rimanda a E. URZÌ, *L'istituto della riapertura della fase orale nell'ambito del rinvio*



## 5. Tre riflessioni conclusive

I dati emersi in questo studio evidenziano che, nelle 448 cause oggetto della presente ricerca, le udienze dibattimentali sono state concesse solo nel 31% dei casi, sostanzialmente solo se era intervenuto nel procedimento il governo italiano e/o il governo di altri Stati membri e che l'omissione dell'udienza non ha mai comportato un accorciamento della durata dei procedimenti dinanzi alla Corte. Di fronte a tale scenario, emergono tre ordini di considerazioni.

In primo luogo, appare quantomai opportuna una maggiore *disclosure*, da parte della Corte di giustizia, delle informazioni relative alla gestione della fase orale. La circostanza che vi sia stata, o meno, un'udienza dibattimentale è un'informazione di non agevole reperibilità e fruibilità per analisi qualitative, ma comunque sempre presente, al netto di fisiologiche aporie del sistema.<sup>80</sup> Viceversa, non è possibile reperire alcuna

---

*pregiudiziale nel nuovo regolamento di procedura della Corte di giustizia*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *op. cit.*, p. 145 ss., in particolare pp. 156-158. In particolare, le cause C-179/16 (punti 23-29), C-395/18 (punti 23-29) e C-658/18 (punti 27-34) rientrano chiaramente in quel filone giurisprudenziale in cui la Corte, in breve, sottolinea la circostanza di sentirsi già sufficientemente edotta, che la possibilità di depositare osservazioni in risposta alle conclusioni presentate dall'Avvocato generale non è prevista dai testi che disciplinano il procedimento dinanzi alla Corte e che, in ogni caso, quest'ultimo può porre le sue conclusioni sullo sfondo di un contesto più ampio, se lo reputa opportuno, anche andando oltre quanto sollevato dalle parti; le cause riunite C-162/12 e C-163/12 (punti 24-27), C-361/12 (punti 17-21) e C-607/13 (punti 23-29) rientrano parimenti in tale approccio, con l'unica differenza che, in questi casi, la Corte rigetta altresì la richiesta delle parti di richiedere chiarimenti al giudice del rinvio; le cause riunite C-397/16 e C-435/16 (punti 22-28) e C-350/17 e C-351/17 (punti 26-31), nonché la causa C-78/16 (punti 23-29) aggiungono un brevissimo argomento di tipo più sostanziale, dal momento che la Corte specifica esattamente quali parti processuali hanno sollevato, e in quali fasi è stato dibattuto, l'argomento asseritamente nuovo. Viceversa, le cause C-108/10 (punto 36), C-228/12 (punti 24-28) e C-559/15 (punti 32-35) rientrano chiaramente nel filone giurisprudenziale (su cui si veda *ivi*, p. 163) ai sensi del quale i fatti nuovi non sono tali da influenzare la sentenza da pronunciare e/o tutti i fatti qualificati come nuovi dalle parti sono, in realtà, già stati discussi.

<sup>80</sup> L'informazione se l'udienza si sia tenuta o meno è tendenzialmente riportata nel testo della pronuncia. Infatti, almeno da qualche decennio a questa parte, essa menziona, in apertura dell'atto, la data dell'udienza e i partecipanti alla medesima, introducendo queste informazioni con la locuzione (cruciale per il reperimento dei dati su questo tema e che, dunque, per correttezza metodologica viene qui riportata nella versione francese, notoriamente lingua di lavoro della Corte e, quindi, di prima stesura dell'atto) "*à la suite de l'audience du...*". Tuttavia, per completezza metodologica, è opportuno altresì evidenziare che in una serie limitata di casi il testo della pronuncia non riporta alcuna informazione relativa all'udienza, anche se questa ha avuto luogo (soprattutto, quando la causa è poi risolta con ordinanze sommarie); e contezza di tale discrasia si può avere leggendo le conclusioni dell'Avvocato generale (se presenti), che costituiscono altra fonte

informazione con riguardo a *i*) se le parti hanno richiesto l'udienza, circostanza fondamentale per monitorare il tema che ora ci occupa e, di conseguenza, valutare il rispetto dei diritti delle parti; *ii*) se si rientra nella fattispecie di cui all'art. 76, par. 3, RPCG, ovvero quella relativa a un'udienza concessa a una parte che non ha partecipato alla fase scritta – e tale fattispecie pure meriterebbe attenzione, per non diventare un modo per aggirare la regola di base.

L'inserimento di entrambe tali informazioni nel corpo del testo della pronuncia, oggettivamente, non impatterebbe sul carico di lavoro dei giudici di Lussemburgo e sarebbe, dunque, agevolmente praticabile. Si potrebbe, astrattamente, anche richiedere alla Corte (e, un domani, al Tribunale) di ivi motivare la mancata organizzazione dell'udienza dibattimentale: ma ciò aumenterebbe, seppur di poco, il carico di lavoro della Corte di giustizia senza portare reali benefici alle parti processuali e al sistema giudiziario, dal momento che con ogni probabilità genererebbe una giurisprudenza estremamente sterile, in cui i motivi per cui la Corte si è ritenuta sufficientemente edotta per statuire già alla conclusione della fase scritta inevitabilmente verrebbero enucleati in termini sommari, poiché compiutamente sviluppati nei punti in diritto già presenti nelle attuali pronunce.

Viceversa, assai più utile per monitorare (e, laddove necessario, migliorare) la prassi attuale sarebbe proiettare gli obblighi di *disclosure* anzidetti anche all'interno della Relazione annuale, che dovrebbe riportare maggiori informazioni sui rapporti tra udienza dibattimentale, tipologia di causa, giudice del rinvio e, soprattutto, durata del procedimento. Al momento, come noto, tali informazioni sono del tutto assenti. In passato, siffatti dati sono stati forniti all'interno di contributi scientifici redatti da membri della Corte:<sup>81</sup> il che significa che la Corte ha, al proprio interno, le

---

di informazioni sul punto, oppure aprendo la scheda relativa ad ogni causa, oppure ancora facendo una ricerca per data d'udienza sul database ufficiale della Corte di giustizia dell'Unione europea (si badi bene: con risultati talvolta contrastanti, ad esempio rinvenendo casi in cui la scheda riporta che l'udienza si è tenuta in una certa data, benché la medesima causa non compare nelle ricerche per data d'udienza, o viceversa). Il sistema, dunque, non è del tutto privo di aporie; però, per quanto riguarda la pura questione della presenza o meno di una udienza dibattimentale, esse sembrano dovute a meri errori materiali, neanche troppo frequenti: ad esempio, dall'entrata in vigore della *refonte* del RPCG al 31 dicembre 2023 si contano 38 cause pregiudiziali in cui un'udienza c'è stata, senza che l'atto conclusivo del procedimento lo riporti.

<sup>81</sup> A. ROSAS, *Oral hearings before the European Court of Justice*, cit., in particolare pp. 606-607, evidenzia, con riguardo al periodo intercorrente tra il 1° gennaio 2013 e il 30 giugno 2014, che *«however, when looking at this percentage, it should be born in mind that in many cases which have not involved an oral hearing, there has been no request for such a hearing. It can be estimated that these cases constitute around 25 percent of all cases. This would imply that the proportion of cases in which the Court has decided not to hold a hearing despite the fact that a request for a hearing had been*

risorse per raccogliere e catalogare questi dati, che dunque ben potrebbero essere veicolati al pubblico (nonché a Commissione, Parlamento e Consiglio, cosicché possano esercitare i loro poteri legislativi in materia di modifica delle regole del contenzioso dinanzi ai giudici dell'Unione con maggiore consapevolezza) all'interno di documentazioni ufficiali.

Per quanto concerne, in secondo luogo, la durata dei procedimenti senza udienza, questa ricerca, pur nella parzialità del proprio campione di indagine, ha evidenziato che i procedimenti senza udienza, ma in cui vi sono le conclusioni dell'Avvocato generale, durano in media di più di quelli con udienza; ovvero, in altri termini, che se si organizza il dossier per accogliere le conclusioni dell'Avvocato generale, allora l'udienza dibattimentale non allunga più – anzi, paradossalmente, accorcia – i tempi generali del procedimento. Ciò dimostra, da un lato, l'importanza di un monitoraggio esterno, anche quantitativo, su questi temi; dall'altro, la necessità di avviare una riflessione approfondita sulla gestione della fase orale e sull'opportunità di omettere l'udienza in casi come questo.

Per le parti, infatti, la mancata fissazione di un'udienza dibattimentale è un'omissione “odiosa”, ma al limite comprensibile in un'ottica di sistema, quando comporta un risparmio di tempi. Certamente rimane valido l'argomento per cui il tempo speso in udienza, e per preparare la medesima, viene sottratto alla redazione degli atti processuali. Ma è evidente che se il risparmio in termini di durata generale non si riverbera sulle parti processuali, che vedono la durata dei procedimenti pregiudiziali salire negli anni<sup>82</sup> e, comunque, dipendere dalla presentazione delle conclusioni dell'Avvocato generale e non dalla difesa anche orale, in contraddittorio, delle loro posizioni, che pure quella causa hanno generato, allora è inevitabile che le ragioni dell'omissione dell'udienza vengano messe in discussione. Inoltre, non corre certamente in aiuto l'argomento di tipo economico, pure sovente sollevato a giustificazione della contrazione dell'udienza dibattimentale, ai sensi del quale quest'ultima necessita di una costosa organizzazione che permetta la traduzione simultanea. La storia recente delle riforme della Corte ha dimostrato che il budget non è tra i criteri che viene preso in considerazione quando si propongono nuove architetture giudiziarie – e, beninteso, è giustissimo che sia così; ma, allora, un principio di coerenza impedisce di sollevare questo argomento proprio a detrimento dei diritti delle parti.

---

*submitted would amount to roughly 15 percent. To this estimation should be added that there is a certain number of cases (it would seem around 5 percent of all cases) in which an oral hearing has been held even if no request to that effect has been submitted by the parties or interested persons».*

<sup>82</sup> Si vedano, per il periodo 2014-2018, le Statistiche giudiziarie 2018, p. 138; per il periodo 2019-2023, le Statistiche giudiziarie 2023, p. 22.

Una riflessione sulla prassi applicativa della disciplina in materia di concessione dell'udienza dibattimentale pare, dunque, quantomai opportuna: sicuramente con riguardo ai pregiudiziali italiani; ove questi dati venissero confermati anche nei ricorsi diretti o con riguardo ai pregiudiziali di altri Stati membri, financo ampliando il campo d'indagine.

L'attuale periodo storico, d'altronde, offre un'ottima coincidenza per ripensare l'applicazione delle regole attuali. Infatti, in terzo e ultimo luogo, è opportuno evidenziare che la recentissima riforma dello Statuto della Corte di giustizia ha, *inter alia*, trasferito la competenza a conoscere i rinvii pregiudiziali in talune materie dalla Corte al Tribunale. Dalle stime formulate dalla stessa Corte di giustizia, quest'ultima dovrebbe andare a sgravarsi di circa il 15-20% del proprio carico di lavoro, trasferendolo al Tribunale.<sup>83</sup> Pertanto, essa potrebbe certamente trovare le risorse per garantire un numero maggiore di udienze; e lo stesso potrebbe dirsi per il Tribunale, che certamente sarà investito i primi anni di un dialogo su questioni giuridiche molto standardizzate e "protette" da una giurisprudenza già consolidata, ma che avrà bisogno di qualificarsi nel suo nuovo ruolo di interlocutore del pregiudiziale come un giudice capace di ascoltare le parti processuali, per aiutare il più possibile i giudici nazionali.

Ciò anche perché – ma questo non può che essere uno spunto per ricerche future – sarebbe interessante valutare quanto incida la mancata udienza sulla conformità, con la sentenza pregiudiziale della Corte, della pronuncia nazionale che chiude la controversia. L'impressione è che la litigiosità che non trova sfogo al Kirchberg rischia di essere (ri)portata a livello nazionale, davanti al giudice che è poi chiamato ad applicare la pronuncia pregiudiziale della Corte e, domani, del Tribunale: e ben sappiamo quanto le parti, anche a valle dell'incidente pregiudiziale, poi continuino nel cercare di dare un'interpretazione alla sentenza comunitaria *pro domo propria*.

Questa è, beninteso, una dinamica che certamente non potrà mai eliminarsi del tutto; ma per salvaguardare il ruolo del rinvio pregiudiziale quale architrave del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea e cardine operativo che permette l'effettività e l'uniforme applicazione del diritto di quest'ultima, essa va per lo meno tenuta sotto un debito controllo. Assicurare maggiore trasparenza sulla prassi applicativa della disciplina in materia di udienze dibattimentali e promuovere un ripensamento di quanto avviene nello specifico alveo dei pregiudiziali italiani possono, certamente, costituire un passo in tale direzione.

---

<sup>83</sup> Si veda quanto affermato dalla Corte stessa a p. 5 della propria proposta di modifica dello Statuto della Corte di giustizia, reperibile come allegato del documento di lavoro del Consiglio del 12 dicembre 2022, n. 15936/22.

## ABSTRACT

Dal 1 novembre 2012, come noto, il processo dinanzi alla Corte di giustizia è diventato a oralità solo eventuale, dal momento che la Corte gode di una discrezionalità molto ampia nel decidere se organizzare o meno un'udienza dibattimentale. Il presente articolo valuta, in concreto, come la Corte ha esercitato tale discrezionalità, tenendo come campione d'indagine le cause pregiudiziali italiane introdotte dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona a oggi, introducendo anche riflessioni comparate con quanto avviene con i pregiudiziali di altri Stati membri. La ricerca evidenzia che, per lo meno nel microcosmo dei pregiudiziali italiani e a differenza dei dati sinora dibattuti in dottrina, l'udienza dibattimentale viene concessa alle parti solo nel 31% dei casi, essenzialmente quando è intervenuto anche il governo italiano, e che la sua assenza non porta ad un accorciamento della durata totale della procedura. Di fronte a tale scenario, l'articolo discute l'opportunità di un approccio così restrittivo da parte della Corte, proponendo soluzioni per una sua diversa declinazione e per garantire un miglior monitoraggio della prassi esistente.

Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2012, les affaires devant la Cour de justice peuvent être traitées sans ouvrir la phase orale, la Cour disposant d'une très large marge discrétionnaire pour décider si tenir (ou ne pas tenir) une audience, le cas échéant. Cet article porte spécifiquement sur la procédure préjudicielle et évalue, même du point de vue quantitatif, la manière dont la Cour a interprété ladite marge discrétionnaire, en analysant les questions préjudicielles posées par les juges italiens de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne jusqu'à aujourd'hui, et en comparant ces données avec celles des questions préjudicielles posées par les juges d'autres États membres. La recherche montre, au moins dans le microcosme des renvois préjudiciels italiens et contrairement aux données discutées dans les débats académiques jusqu'à présent, qu'une audience n'est accordée aux parties que dans le 31% des cas, notamment lorsque le gouvernement italien est intervenu, et que l'absence d'audience n'entraîne pas un raccourcissement de la durée totale de la procédure. Face à un tel scénario, l'article examine si, et dans quelle mesure, une approche aussi restrictive est compatible avec les droits procéduraux des parties; en outre, il propose des solutions pour modifier cette tendance et pour assurer une veille plus attentive de la pratique existante.

Since 1 November 2012, proceedings before the Court of Justice may also not have an oral part, as the Court enjoys a very wide discretion in

deciding whether or not to hold a hearing. This article assesses, also in quantitative terms, how the Court has exercised this discretion, analysing the preliminary ruling requested by Italian Courts from the entry into force of the Lisbon Treaty until now and comparing those data with that of the preliminary rulings from other Member States. The research shows that, at least in the microcosm of Italian preliminary rulings and contrary to the data discussed in the legal debates so far, a hearing is granted to the parties in only 31% of cases, essentially when the Italian government has also intervened, and that the lack of a hearing does not lead to a shortening of the total duration of the proceedings. Against this framework, the article discusses whether and to what extent such a restrictive approach is compatible with the rights of the parties, proposes solutions for amending this trend and for ensuring a better monitoring of the existing practice