

Buona la prima? L'esordio del Tribunale dell'Unione nella funzione pregiudiziale

Angela Correra^{*}

1. Com'era prevedibile, la prima sentenza emanata dal Tribunale su rinvio pregiudiziale, *ex art.* 267 TFUE¹, non è passata inosservata². D'altronde, essa rappresenta il punto di arrivo – e sotto taluni profili di partenza – di una «riforma epocale»³ avviata, nell'ottobre 2024, con l'adozione del regolamento 2024/2019⁴.

È ormai ben noto che con tale regolamento è stato attribuito al Tribunale il potere di pronunciarsi, in via pregiudiziale, in materie specificamente individuate⁵. Una scelta, questa, che risponde all'intento di alleggerire il carico della Corte di giustizia in ambiti caratterizzati da una giurisprudenza

^{*} Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università Telematica Pegaso.

¹ Tribunale 9 luglio 2025, T-534/24, *Gotek*.

² V. G. CAPUDI, *Il Tribunale si pronuncia per la prima volta in via pregiudiziale: brevi note a margine della sentenza nella causa T-534/24, Gotek*, in *RCE*, n. 2, 2025.

³ R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni pregiudiziali al Tribunale: una riforma epocale o un salto nel buio?*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2024, p. 41 ss.

⁴ Regolamento (UE, Euratom) 2024/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che modifica il protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (v. altresì comunicato stampa 125/24). In dottrina, C. AMALFITANO, *Nizza arriva (infine) a Lussemburgo: il futuro della Corte di giustizia dell'Unione europea tra garanzie e sfide*, in *DUE*, 2024, p. 1 ss., nonché M. BOBEK, *Preliminary rulings before the General Court: what judicial architecture for the European Union?*, in *CMLR*, vol. 60, 2023; R. G. CONTI, *La proposta di modifica dello Statuto della Corte di giustizia UE in tema di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE*, in *Questione giustizia*, 8 luglio 2023; 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 *CYELP*, 2023; A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, in *BlogDUE*, 11 gennaio 2023.

⁵ Il sistema comune dell'imposta sul valore aggiunto, i diritti di accisa, il codice doganale dell'Unione, la classificazione tariffaria delle merci nella nomenclatura combinata, nonché la compensazione pecuniaria e l'assistenza dei passeggeri in caso di negato imbarco o di ritardo o cancellazione di servizi di trasporto, il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra.

consolidata, cercando al contempo di preservare la coerenza sistemica dell'ordinamento.

Non sorprende, quindi, che il Tribunale sia stato investito di una questione in materia di accise, sulla quale esiste già un orientamento giurisprudenziale sufficientemente definito. In particolare, il giudice del rinvio ha chiesto se fosse compatibile con gli artt. 7 e 8 della direttiva 2008/118/CE⁶ una disposizione nazionale che assoggetta all'imposta prodotti energetici mai materialmente immessi sul mercato, ma semplicemente menzionati in fatture false emesse al solo scopo di conseguire indebitamente la detrazione dell'IVA.

Quantunque inserita in un contesto fattuale articolato, la questione giuridica non ha posto particolari difficoltà ermeneutiche al Tribunale, che ha fornito una risposta chiara e rapida. Difatti, il giudice dell'Unione ha ribadito che una cessione meramente fittizia, priva di riscontro materiale, non integra il presupposto impositivo delle accise, in quanto manca l'effettiva immissione in consumo del bene. La logica del tributo è stata ricondotta a due snodi essenziali: la produzione e, soprattutto, l'immissione in consumo, quale momento che legittima la riscossione.

Sulla base di tali premesse, il Tribunale ha rilevato l'incompatibilità della normativa croata con il diritto dell'Unione, ricordando che l'elencazione tassativa delle ipotesi di imposizione, oggi contenuta nella direttiva (UE) 2020/262, costituisce una garanzia imprescindibile di uniformità, uguaglianza e certezza del diritto, che non può essere sacrificata nemmeno per finalità antifrode.

2. La sentenza *Gotek* è destinata a produrre effetti giuridici immediati, giacché, salvo l'eventuale attivazione della procedura di riesame prevista dall'art. 62 dello Statuto della Corte di giustizia⁷, essa acquisirà carattere definitivo.

Invero, diversi elementi lasciano ragionevolmente presumere che il riesame non sarà attivato: l'assenza di conclusioni dell'Avvocato generale⁸, la struttura sintetica della motivazione, priva di questioni interpretative autonome, e soprattutto la natura strettamente settoriale della materia trattata, concorrono a

⁶ Direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE.

⁷ B. CORTESE, *Commento artt. 62, 62 bis e 62 ter, dello Statuto della Corte di giustizia* e R. KLAGES, *Commento artt. 193 e 194 del Regolamento di procedura della Corte di giustizia*, entrambi 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, rispettivamente p. 323 ss. e p. 916 ss.

⁸ V. *infra*.

escludere che la pronuncia in parola sollevi problematiche di sistema tali da giustificare un intervento correttivo da parte della Corte.

Più precisamente, va notato che la questione è stata risolta dal Tribunale in maniera estremamente rapida e con una motivazione essenziale, articolata in pochi punti, il che suggerisce l'assenza di profili giuridici controversi o di potenziali contrasti sistemici. La concisione argomentativa, lungi dal rappresentare una carenza, conferma che la causa non sollevava dubbi interpretativi tali da giustificare un intervento correttivo da parte della Corte. In altri termini, l'assenza di motivi fondati per ritenere compromessa l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione, induce a ritenere del tutto improbabile che l'Avvocato generale proponga il riesame.

Ciò è pienamente coerente con l'orientamento consolidato della Corte di giustizia, la quale ha sempre interpretato in senso restrittivo le condizioni per l'attivazione del riesame, riservandolo esclusivamente a ipotesi in cui si configuri una manifesta e concreta minaccia per l'integrità sistemica del diritto dell'Unione.

D'altronde, non va negato che l'attivazione del riesame introdurrebbe uno stato di sospensione e incertezza che, sebbene espressamente contemplato, risulta difficilmente conciliabile con la funzione del rinvio pregiudiziale quale strumento di orientamento uniforme, tempestivo e affidabile per i giudici nazionali. Infatti, durante l'intervallo temporale intercorrente tra la pronuncia del Tribunale e l'eventuale decisione della Corte sulla proposta di revisione, si determina una situazione di sospensione giuridica, nella quale la portata vincolante della decisione rimane incerta⁹. Ne consegue, per il giudice nazionale, una condizione di impasse, nella quale egli dispone formalmente di una risposta interpretativa, ma che non può considerarsi definitiva né pienamente operativa.

A ciò si aggiunga che l'eventuale aumento del ricorso al riesame finirebbe per gravare in misura significativa sugli Avvocati generali, chiamati a esaminare sistematicamente le decisioni del Tribunale per valutarne l'impatto sistemico. Questo compito, per quanto giustificato da esigenze di coerenza dell'ordinamento, rischia di assorbire risorse intellettuali e operative che dovrebbero invece essere dedicate alla funzione propria dell'Avvocato

⁹ Sul punto, sia consentito rinviare a A. CORRERA, *Natura ed effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, Napoli, 2023, p. 129 ss., nonché, per considerazioni di carattere generale sugli effetti delle sentenze pregiudiziali, a A. BIONDI, *L'efficacia delle sentenze della Corte di giustizia: "autorità" versus "immutabilità"*, in questa *Rivista*, n. 2, 2025.

generale, ossia la redazione delle conclusioni nelle cause di maggiore complessità e rilevanza¹⁰.

Ne risulterebbe un effetto distorsivo non solo sul piano organizzativo, ma anche sotto il profilo dell'efficienza complessiva del sistema giurisdizionale dell'Unione, con il rischio concreto di compromettere tanto la stabilità delle pronunce pregiudiziali del Tribunale quanto la sostenibilità di un meccanismo pensato, almeno sulla carta, come eccezionale.

3. La pronuncia *Gotek*, nella sua apparente semplicità, sollecita almeno altre due riflessioni di carattere sistemico. Il fatto che la questione sia stata trattata in modo celere e con motivazione sintetica non esaurisce, infatti, l'interesse che essa riveste nel contesto del nuovo assetto delle competenze pregiudiziali.

In primo luogo, l'assenza di questioni indipendenti di interpretazione, ai sensi dell'art. 50 *ter*, secondo comma, dello Statuto del Tribunale, ha reso superflua la presentazione delle conclusioni dell'Avvocato generale, che pure risulta formalmente designato nel procedimento. Tale circostanza, per quanto coerente con il tenore minimale della decisione, evidenzia già alcune implicazioni rilevanti; da un lato, la marginalizzazione del ruolo dell'Avvocato generale nei casi assegnati al Tribunale; dall'altro, il rischio che il nuovo schema procedurale finisca per svuotare progressivamente quella funzione consultiva e di approfondimento sistemico che, sinora, ha costituito uno degli elementi qualificanti del processo pregiudiziale dinanzi alla Corte.

Al riguardo, occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 49 *bis* del medesimo Statuto, nelle domande di pronuncia pregiudiziale il Tribunale è assistito da uno o più Avvocati generali. Da tale disposizione deriva, in sostanza, una presunzione assoluta – una sorta di *praesumptio iuris et de iure* – secondo cui ogni questione pregiudiziale meriterebbe, per definizione, l'intervento dell'AG.

Una simile impostazione risulta, però, difficilmente giustificabile, se si considera che le materie attribuite al Tribunale sono state selezionate, tra l'altro, proprio in virtù dell'esistenza di una “consolidata giurisprudenza” capace di orientarne l'attività. Ci troviamo, cioè, dinnanzi ad un vero e proprio paradosso, giacché è affidata al Tribunale la gestione di rinvii pregiudiziali ritenuti a bassa complessità, ma si mantiene in parallelo una struttura formale

¹⁰ R. MASTROIANNI, *op. cit.*, pp. 49 e 50.

che presuppone il pieno coinvolgimento dell'Avvocato generale, anche laddove non vi sia alcuna esigenza sostanziale che ne giustifichi l'intervento¹¹.

4. Il secondo elemento controverso è quello del meccanismo del *guichet unique*, attraverso il quale la Corte di giustizia smista le domande di pronuncia pregiudiziale verso il Tribunale ogniqualvolta esse rientrino nelle materie trasferite, come nel caso *Gotek*.

In astratto, il sistema consente una razionalizzazione del carico di lavoro, favorisce la specializzazione del Tribunale nelle materie settoriali ad esso affidate, e permette una gestione più snella delle controversie considerate a bassa complessità¹². Nondimeno, tale meccanismo implica una valutazione discrezionale rilevante da parte della Corte; ovvero, una selezione implicita, non motivata e non sindacabile, circa la natura della questione, la sua (presunta) semplicità e l'assenza di profili sistemici o principi generali del diritto dell'Unione. Di talché, l'assegnazione dell'*affaire* non si configura come una operazione tecnica neutra, bensì come un atto selettivo che può incidere sul contenuto e sul destino della pronuncia, anche a livello interpretativo e giurisprudenziale.

A rendere ancor più problematica questa impostazione è il fatto che il sistema non prevede criteri oggettivi, predeterminati e conoscibili *ex ante* che disciplinino la distribuzione delle cause tra Corte e Tribunale. In assenza di tali parametri, la possibilità per il giudice nazionale o per le parti¹³ di prevedere con ragionevole certezza quale organo giurisdizionale sarà chiamato a pronunciarsi si riduce sensibilmente, alimentando incertezza e, talora, frustrazione delle legittime aspettative processuali.

Il caso *Gotek* rappresenta perciò un esempio emblematico di tale problema, dal momento che la trasmissione al Tribunale è giustificata con una motivazione estremamente sintetica, quasi rituale, che non consente di comprendere il ragionamento giuridico sottostante.

5. Al di là di queste sintetiche considerazioni, formulate a margine di una sentenza che, per la sua struttura e collocazione, può a buon diritto considerarsi sperimentale, e nella consapevolezza che ad essa faranno presto seguito molte

¹¹ In tal senso, già M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *Il Tribunale oltre il pregiudizio: le pregiudiziali al Tribunale*, in *RCE*, editoriale del 1° settembre 2024.

¹² V. J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all'alba della sua entrata in vigore*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. spec. n. 1, 2024, p. 511 ss.

¹³ Sulle implicazioni che un simile meccanismo di controllo oggettivo potrà avere sulle parti del procedimento, v. P. DE PASQUALE, *Il ruolo delle parti nel rinvio pregiudiziale: problemi vecchi e nuovi*, in *RCE*, n. 2, 2023, p. 1 ss.

altre, ci si augura più chiarificatrici rispetto ai dubbi già da tempo sollevati in dottrina¹⁴, resta da osservare come l'assetto attuale rifletta un approccio istituzionale improntato alla massima cautela. Un approccio che, da un lato, tende a delimitare con rigore i margini di autonomia del Tribunale e, dall'altro, assicura alla Corte di giustizia un controllo articolato, diffuso e multilivello su ogni fase del nuovo procedimento.

Ma, in fondo, si tratta di una configurazione ancora in fase di rodaggio, i cui equilibri potranno essere apprezzati appieno solo col tempo, alla luce dell'esperienza concreta. Sarà, dunque, la prassi applicativa a rivelare se e in che misura strumenti come *il guichet unique* o il meccanismo di riesame richiederanno aggiustamenti, quali margini di autonomia potranno consolidarsi, e in che termini andrà eventualmente ripensato il rapporto tra Corte e Tribunale in un'ottica di complementarità e non di sovrapposizione.

D'altra parte, vincoli strutturali erano già presenti al momento dell'istituzione del Tribunale, nel 1988, quale giudice di primo grado nel contenzioso diretto. Anche allora, il legislatore dell'Unione aveva circondato il nuovo organo di una serie di "protezioni istituzionali", destinate ad accompagnare un trasferimento di competenze reversibile, in attesa di verificarne la tenuta e l'affidabilità¹⁵.

L'esperienza maturata negli anni successivi ha tuttavia dimostrato che le riserve iniziali erano ingiustificate, in quanto il Tribunale, pur sviluppando una propria identità giurisprudenziale, non ha mai ecceduto il perimetro tracciato dalla Corte, né si è posto in posizione antagonista rispetto ad essa. Al contrario, ha svolto un ruolo di consolidamento e affinamento dell'indirizzo interpretativo della Corte, contribuendo alla coerenza sistemica dell'ordinamento e partecipando attivamente alla missione affidata al sistema giurisdizionale europeo dall'art. 19, par. 1, TUE.

Dopo trentacinque anni di attività, il Tribunale ha acquisito una riconosciuta autorevolezza, che giustifica il suo coinvolgimento, sia pure parziale, nella funzione pregiudiziale, da sempre considerata il fulcro più delicato e identitario della giurisdizione dell'Unione.

La sua partecipazione attuale rappresenta, dunque, un primo passo verso un possibile ripensamento della distribuzione delle competenze. In tale

¹⁴ V. ancora R. MASTROIANNI, *op. cit.*

¹⁵ Si pensi al sistema di declinatoria ex art. 54 dello Statuto, alle facoltà di impugnazione straordinarie riconosciute agli Stati membri e alle istituzioni anche se non intervenuti nel primo grado (art. 56), nonché all'ampia apertura all'intervento nei giudizi di impugnazione (artt. 40 e 53).

prospettiva, parte della dottrina¹⁶ ha ipotizzato che, qualora l'esperimento dovesse rivelarsi efficace, potrebbe progressivamente essere esteso l'ambito della competenza pregiudiziale del Tribunale ad altre materie, oggi ancora riservate alla Corte.

Ciononostante, una simile evoluzione non potrà realizzarsi senza una revisione strutturale delle garanzie procedurali, una redistribuzione razionale delle risorse tra le due istanze e, soprattutto, una ridefinizione chiara e consapevole del rapporto funzionale tra Corte e Tribunale. Vale a dire che il loro rapporto non può continuare a oscillare tra subordinazione implicita e autonomia condizionata, ma dovrebbe fondarsi su criteri di parità istituzionale, differenziazione funzionale e rispetto reciproco delle rispettive competenze.

¹⁶ V. A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, cit.; M. BOBEK, *op. cit.*, p. 1549; T. TRIDIMAS, *Sharing Uniformity: A New Era Beckons*, in *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union*, 2024; D. SARMIENTO, *Gaps and "Known Unknowns" in the Transfer of Preliminary References to the General Court*, in *RCE*, editoriale del 1° settembre 2024; M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *op. cit.*