



Il procedimento pregiudiziale d'urgenza: un bilancio alla luce della più recente prassi applicativa*

DI SIMONE MARINAI**

Sommario: 1. L'urgenza nel processo dinnanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. – 2. Lo sviluppo di una precisa tecnica redazionale nella giurisprudenza della Corte di giustizia. – 3. Le materie interessate dai rinvii pregiudiziali d'urgenza ad oggi proposti. – 4. L'urgenza richiesta per la trattazione mediante PPU. – 5. L'impiego del PPU per la trattazione di cause complesse. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Il tema del carico di lavoro pendente di fronte alla Corte di giustizia ed il suo aggravarsi a seguito dell'attribuzione alla stessa di competenze pregiudiziali in relazione alla politica di immigrazione, alla cooperazione giudiziaria civile, nonché alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, viene richiamato nelle pagine introduttive della monografia che, nel 2004, Claudia Morviducci pubblicava su *Le misure cautelari nel processo comunitario*¹. La Nostra A., infatti, partiva da tale constatazione per sottolineare che le nuove competenze, sommandosi a quelle già esistenti, rischiavano di mettere a repentaglio il corretto adempimento della funzione giurisdizionale da parte della Corte di giustizia, la possibilità di garantire la durata ragionevole del processo comunitario e, in più in generale, il rispetto da parte di quest'ultimo dei caratteri fissati dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo².

* Il presente contributo è destinato alla pubblicazione negli *Scritti di diritto dell'Unione europea offerti a Claudia Morviducci*.

** Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Pisa.

¹ V. C. MORVIDUCCI, *Le misure cautelari nel processo comunitario*, Padova, 2004, p. 1 ss.

² Il principio di durata ragionevole del processo è sancito oggi anche dall'art. 47.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione che, con il Trattato di Lisbona, ha acquisito lo stesso valore giuridico dei Trattati istitutivi. Per un'applicazione del principio in questione al processo dinnanzi agli organi giudiziari dell'UE, v. ad es. sentenza del Tribunale del 10 gennaio 2017, causa T-577/14, *Gascogne*, ECLI:EU:T:2017:1, a commento della quale v., ad es., C. AMALFITANO, *Anche la Corte di giustizia dell'Unione è tenuta al rispetto del principio della durata ragionevole del processo. Prima sentenza di condanna al risarcimento del danno per violazione commessa dal Tribunale*, in *Eurojus.it*, 10.1.2017. Tale sentenza è stata successivamente annullata parzialmente dalla

Tali considerazioni servivano all’A. per evidenziare la particolare utilità che, nell’ambito del processo di fronte alla Corte di giustizia, riveste la tutela cautelare quale strumento che consente di impedire che la durata del processo pregiudichi l’invocata tutela giurisdizionale.

All’epoca, non era ancora dato sapere quali esiti avrebbero dato le riforme introdotte al fine di consentire una migliore organizzazione ed uno snellimento dei procedimenti seguiti dinnanzi agli organi giurisdizionali dell’Unione. Da poco era stata prevista la facoltà di avvalersi del procedimento accelerato per le cause di particolare urgenza³, mentre ancora da venire era l’introduzione del procedimento pregiudiziale d’urgenza (PPU). Quest’ultimo strumento, infatti, può essere impiegato solo a partire dal 1° marzo 2008⁴ ed ha visto accresciuto il suo ambito di applicazione dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in conseguenza della piena sottoposizione delle materie oggetto dello spazio di libertà, di sicurezza e giustizia alla procedura in via pregiudiziale di cui all’art. 267 TFUE⁵.

I meccanismi volti a velocizzare il procedimento seguito dalla Corte, soprattutto quando questa viene chiamata a pronunciarsi nell’ambito della sua competenza in via pregiudiziale, hanno quindi progressivamente assunto un ruolo sempre più significativo.

Con il presente contributo ci limiteremo a prendere in considerazione il PPU. I presupposti e i caratteri del procedimento in questione verranno peraltro dati per conosciuti⁶,

sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 2018, cause riunite C-138 e 146/17 P, *Gascogne*, ECLI:EU:C:2018:1013.

³ La possibilità di trattare rinvii pregiudiziali con procedimento accelerato è stata introdotta con le Modifiche del regolamento di procedura della Corte di giustizia del 16 maggio 2000, in GUCE L 122 del 24.5.2000, p. 43, in vigore dall’1 luglio 2000. La possibilità di impiegare il procedimento accelerato anche al di fuori delle competenze pregiudiziali è stata introdotta con le Modifiche del regolamento di procedura della Corte di giustizia del 28 novembre 2000, in GUCE L 322 del 19.12.2000, p. 1, in vigore dall’1 febbraio 2001.

⁴ V. Decisione n. 2008/79/CE, Euratom, del Consiglio, del 20 dicembre 2007, recante modifica del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia e Modifiche del regolamento di procedura della Corte di giustizia del 15.1.2008, in GUUE L 24 del 29.1.2008, p. 39. Al momento della sua introduzione, al PPU era dedicato l’art. 104 *ter* del regolamento di procedura della Corte (RP CG). Attualmente, il PPU è disciplinato dagli artt. 107-114 del vigente RP CG.

⁵ Prima dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il PPU era applicabile alle materie oggetto del titolo VI del TUE (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) ed a quelle oggetto del titolo IV della parte terza del TCE (visti, asilo, immigrazione, altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone). Per il vecchio terzo pilastro, l’art. 35 TUE prevedeva che la competenza pregiudiziale della Corte di giustizia fosse rimessa alla previa accettazione degli Stati (i quali potevano anche scegliere se limitarla ai soli giudici di ultima istanza) e che, in ogni caso, non potesse mai riguardare l’interpretazione delle pertinenti disposizioni contenute nel TUE. Per le materie del citato titolo IV, invece, l’art. 68 TCE limitava ai soli giudici di ultima istanza la possibilità di operare il rinvio pregiudiziale.

⁶ Tra i commenti dedicati ai caratteri del procedimento pregiudiziale d’urgenza, v. C. HONORATI, *Il nuovo procedimento pregiudiziale d’urgenza per i rinvii relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, p. 625; C. BARNARD, *The PPU: Is it worth the candle? An early assessment*, in *European Law Review*, 2009, p. 281; A. TIZZANO, B. GENCARELLI, *La procédure préjudicielle d’urgence devant la Cour de justice de l’Union Européenne*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2009, p. 923; M. BORRACCETTI, *Il procedimento pregiudiziale d’urgenza: esigenza di celerità e diritti fondamentali delle persone*, in A. ODDENINO *et al.* (a cura di), *La funzione giurisdizionale nell’ordinamento internazionale e nell’ordinamento comunitario*, Napoli, 2010, p. 99; M. FRAGOLA, *La riforma del sistema giudiziario dell’Unione europea. Il rinvio pregiudiziale d’urgenza (PPU) come procedimento eccezionale ratione materiae*, in L. PANELLA, E. SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghì*, III, 2, Torino, 2011, p. 605; L. CLÉMENT-WILZ, *La procédure préjudicielle d’urgence, nouveau théâtre du procès européen?*, in *Cahiers de droit européen*, 2012, p. 135; A. TIZZANO, P. IANNUCELLI, *La procédure préjudicielle d’urgence devant la Cour de justice: premier bilan et nouvelles questions*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2013, p. 107; 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, p. 666; C. PESCE, *Diversità, limiti e prospettive dei procedimenti pregiudiziali accelerati e*

mentre l'analisi verrà concentrata sull'esame della relativa prassi applicativa nella giurisprudenza (soprattutto quella più recente) della Corte di giustizia, con l'obiettivo di verificare se, a più di dieci anni dalla sua introduzione nello strumentario della Corte, il PPU abbia raggiunto un sufficiente grado di maturità e consenta quindi di soddisfare la necessità di ottenere in tempi rapidi pronunce su questioni urgenti sollevate nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

2. Mettendo a confronto le pronunce rese dal 2008 ad oggi dalla Corte di giustizia nell'ambito di procedimenti pregiudiziali d'urgenza, il primo elemento che emerge in modo evidente riguarda il progressivo affinamento, da parte del giudice di Lussemburgo, della tecnica redazionale impiegata.

Prendendo ad esempio in considerazione la sentenza *Rinau*⁷, che rappresenta il primo caso in cui è stata fatta applicazione del PPU, si osserva che la Corte di giustizia evitava di sviluppare proprie argomentazioni in merito alla sussistenza dei presupposti necessari per la procedura in questione. La Corte, infatti, a fronte di un rinvio concernente una controversia in materia di sottrazione di minore, si limitava a richiamare, da una parte, le motivazioni addotte dal giudice *a quo* a sostegno dell'impiego della procedura pregiudiziale d'urgenza e, dall'altra, la decisione di accoglimento che nell'occasione era stata presa, dopo aver sentito l'Avvocato generale, dalla terza sezione. Nel caso specifico, l'urgenza era stata motivata dal giudice del rinvio facendo riferimento all'esigenza, prevista dal regolamento n. 2201/2003 (c.d. Bruxelles II)⁸, di garantire il ritorno immediato di un minore sottratto, evitare conseguenze pregiudizievoli e potenzialmente irreparabili per i rapporti tra il minore ed il genitore dal quale era stato separato, garantire un giusto equilibrio tra gli interessi del minore e dei genitori.

Ancor più scarse sono state le considerazioni svolte dalla Corte quando successivamente si è confrontata con situazioni in cui l'urgenza era rappresentata dallo stato di custodia in cui si trovava l'imputato in un procedimento nazionale. A titolo meramente esemplificativo, si vedano i casi *Goicoechea*⁹, *Kadzoev*¹⁰ e *El Dridi*¹¹ in cui il ricorrente nel giudizio di rinvio si trovava, rispettivamente, in stato di custodia cautelare in carcere in attesa di estradizione sulla base di un mandato d'arresto europeo (MAE), in stato di trattenimento presso un Centro di permanenza temporanea per stranieri in attesa di espulsione, in stato di detenzione in carcere a seguito di condanna riportata per non aver ottemperato ad un ordine di allontanamento dal territorio dello Stato membro ospitante. Nei tre procedimenti appena richiamati, la Corte ha precisato che la richiesta di applicazione del PPU era stata motivata dal giudice di rinvio sulla base dello stato di privazione di libertà ed ha richiamato la decisione con cui la sezione della

d'urgenza dinanzi alla Corte di giustizia UE, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 309; S. BARTOLINI, *The Urgent Preliminary Ruling Procedure: Ten Years On*, in *European Public Law*, 2018, p. 213.

⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 2008, causa C-195/08 PPU, *Rinau*, ECLI:EU:C:2008:406.

⁸ Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000.

⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 12 agosto 2008, causa C-296/08/PPU, *Santestaban Goicoechea*, ECLI:EU:C:2008:457.

¹⁰ Sentenza del 30 novembre 2009, causa C-357/09 PPU, *Kadzoev*, ECLI:EU:C:2009:741.

¹¹ Sentenza del 28 aprile 2011, causa C-61/11 PPU, *El Dridi*, ECLI:EU:C:2011:268.

Corte aveva accolto la richiesta di assoggettare il rinvio pregiudiziale al procedimento d'urgenza.

Nelle pronunce adottate dalla Corte a partire dall'anno 2013, è invece emerso, salvo rare eccezioni¹², il chiaro tentativo di argomentare in modo più specifico – e secondo uno schema che può oggi essere considerato ormai tipico – le ragioni che hanno condotto ad optare per la procedura d'urgenza.

La Corte, infatti, non si limita più a richiamare le motivazioni che avevano spinto il giudice del rinvio a richiedere l'impiego del PPU e la conseguente decisione con cui la competente sezione ha accolto la relativa richiesta. Piuttosto, la Corte, dopo aver richiamato le ragioni addotte dal giudice di rinvio, è ora solita compiere una valutazione, articolata su due punti, dei requisiti di applicabilità del PPU.

Il primo punto si concretizza nella verifica della possibilità di ricondurre la norma oggetto del rinvio pregiudiziale ad una delle materie disciplinate dalla parte terza, titolo V, del TFUE, relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Tale accertamento non richiede un particolare sforzo ermeneutico e si limita alla semplice constatazione che la questione oggetto del rinvio rientri in uno dei settori coperti dal citato titolo.

Il secondo punto della valutazione compiuta dalla Corte riguarda invece la sussistenza del requisito di urgenza che viene verificato in modo più ponderato e senza necessariamente appiattirsi sulle sole argomentazioni svolte in proposito dal giudice del rinvio.

Potendo ormai essere considerata consolidata la tecnica redazionale appena richiamata, occorre a questo punto verificare quali sono state le materie in concreto interessate dai rinvii pregiudiziali d'urgenza e quali le considerazioni svolte dalla Corte al fine di verificare il presupposto dell'urgenza.

3. Nella Relazione sull'attuazione del procedimento pregiudiziale d'urgenza predisposta dalla Corte di giustizia nel 2012¹³, si affermava che erano essenzialmente tre gli ambiti in cui il PPU era stato fino ad allora impiegato.

In particolare, con riferimento alle dodici cause che erano state trattate con PPU nei primi tre anni giudiziari dalla sua introduzione¹⁴, si osservava che:

a) la metà riguardava l'interpretazione del regolamento Bruxelles II, strumento adottato nell'ambito delle competenze dell'Unione in materia di cooperazione giudiziaria civile¹⁵. Tale regolamento disciplina gli aspetti concernenti la giurisdizione ed il riconoscimento delle decisioni straniere tanto in materia di controversie matrimoniali (separazione, divorzio e annullamento del matrimonio), tanto in materia di responsabilità genitoriale. Solo in relazione a quest'ultimo ambito e, più specificamente, quando nel giudizio del rinvio si discute

¹² V. sentenza della Corte di giustizia del 24 maggio 2014, causa C-129/14 PPU, *Spasic*, ECLI:EU:C:2014:586, spec. punti 47-49 dove, al pari di quanto normalmente avveniva nelle pronunce precedenti all'anno 2013, la Corte si è limitata a prendere atto delle motivazioni apportate dal giudice di rinvio a sostegno della richiesta di trattare la causa con il PPU e della decisione con cui la Corte ha accolto la richiesta in questione.

¹³ La Relazione è disponibile sul sito internet <https://curia.europa.eu>.

¹⁴ La citata Relazione prendeva a riferimento il periodo dal 1° marzo 2008 al 6 ottobre 2011.

¹⁵ Alla data del 31 maggio 2019, il regolamento Bruxelles II è stato oggetto di 14 casi sottoposti a PPU. A titolo meramente esemplificativo, v. sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2010, causa C-491/10 PPU, *Aguirre Zarraga*, ECLI:EU:C:2010:828.

sull'affidamento del minore, sull'esercizio del diritto di visita, sul trasferimento illecito o sul mancato ritorno dello stesso, è stato fatto ricorso al PPU;

b) un quarto dei PPU accolti riguardava l'interpretazione della decisione quadro sul MAE¹⁶, che rappresenta forse la più nota misura adottata dall'Unione nell'ambito delle sue competenze in materia di cooperazione giudiziaria penale;

c) la restante parte dei PPU riguardava la politica di immigrazione dell'Unione europea e, più specificamente, l'interpretazione della direttiva rimpatri¹⁷.

Nella prassi successiva alla predetta Relazione, si è registrato un progressivo ampliamento del numero degli atti che sono stati oggetto del PPU. Tale ampliamento ha riguardato in particolare gli ambiti della cooperazione giudiziaria penale e della politica di immigrazione, mentre, in relazione al settore della cooperazione giudiziaria in materia civile, il PPU ha continuato ad essere attivato solo in relazione al regolamento Bruxelles II.

Più specificamente, nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale, oltre che per l'interpretazione della decisione quadro sul MAE, il PPU è stato utilizzato anche per interpretare la direttiva concernente la presunzione d'innocenza¹⁸.

Nell'ambito della politica di immigrazione, invece, lo strumento qui in considerazione è stato attivato oltre che con riferimento all'interpretazione della già citata direttiva rimpatri, anche in relazione al codice frontiere¹⁹, al codice visti²⁰, alla Convenzione di applicazione

¹⁶ Decisione quadro n. 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri. Alla data del 31 maggio 2019, il MAE è stato oggetto di 22 casi sottoposti a PPU. A titolo meramente esemplificativo, v. sentenza *Santesteban Goicoechea*.

¹⁷ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. La direttiva rimpatri è stata in particolare oggetto dei rinvii che hanno condotto alla sentenza *Kadzoev*, alla sentenza *El Dridi*, alla sentenza della Corte di giustizia del 10 settembre 2013, causa C-383/13 PPU, *M.G., N.R.*, ECLI:EU:C:2013:533, alla sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2014, causa C-146/14 PPU, *Mahdi*, ECLI:EU:C:2014:1320 e all'ordinanza della Corte di giustizia del 5 luglio 2018, causa C-269/18 PPU, *C ed altri*, ECLI:EU:C:2018:544.

¹⁸ Direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali. La direttiva in questione è stata oggetto dei rinvii che hanno condotto alla sentenza della Corte di giustizia del 27 ottobre 2016, causa C-439/16 PPU, *Milev*, ECLI:EU:C:2016:818, alla sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2018, causa C-310/18 PPU, *Milev*, ECLI:EU:C:2018:732, all'ordinanza della Corte di giustizia del 12 febbraio 2019, causa C-8/19 PPU, *RH*, ECLI:EU:C:2019:110.

¹⁹ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen). Il regolamento in questione è stato poi sostituito dal regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen). Il codice frontiere (nella sua versione originaria), è stato oggetto del rinvio che ha condotto alla sentenza della Corte di giustizia del 19 luglio 2012, causa C-278/12 PPU, *Adil*, ECLI:EU:C:2012:508.

²⁰ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti). Il codice visti è stato ad es. oggetto del rinvio che ha condotto alla sentenza della Corte di giustizia del 10 aprile 2012, causa C-83/12 PPU, *Vo*, ECLI:EU:C:2012:202.

dell'Accordo di Schengen²¹, nonché, più di recente, per l'interpretazione del regolamento Dublino²², della direttiva procedure²³ e della direttiva accoglienza²⁴.

A differenza di quanto constatato nella Relazione della Corte del 2012, poi, l'analisi della prassi successiva mostra che l'ambito in cui il PPU è stato impiegato maggiormente tra il 2012 ed i primi mesi del 2019 è divenuto quello della cooperazione giudiziaria penale. Tale settore è stato infatti interessato, nel periodo in questione, da circa la metà delle pronunce rese nell'ambito di procedimenti pregiudiziali d'urgenza. Nello stesso periodo, la restante metà dei PPU ha interessato, quasi in parti uguali, questioni relative alla politica di immigrazione e questioni concernenti il regolamento Bruxelles II²⁵.

A prescindere dalla ripartizione interna delle materie oggetto dei procedimenti pregiudiziali d'urgenza, il dato che appare più significativo è rappresentato dal progressivo aumento dei casi in cui è stato richiesto l'avvio della procedura in questione²⁶ e, al contempo, come sopra osservato, dall'aumento del numero degli atti per i quali la procedura è stata attivata.

Tali circostanze dimostrano, senza dubbio, una accresciuta consapevolezza, da parte degli organi giurisdizionali nazionali, della possibilità di richiedere l'impiego della procedura di urgenza e del fatto che questa può essere avviata nell'intero arco delle materie riconducibili allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

4. La prassi giudiziaria sviluppatasi dopo la citata Relazione della Corte di giustizia del 2012, dimostra un ampliamento dei presupposti di urgenza richiesti ai fini dell'attivazione della procedura oggetto dell'indagine.

²¹ La Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmata a Schengen il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore il 26 marzo 1995, è stata oggetto del rinvio che ha condotto alla sentenza *Spasic*.

²² Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. Il regolamento Dublino è stato oggetto dei rinvii che hanno condotto alla sentenza del 17 marzo 2016, causa C-695/15 PPU, *Mirza*, ECLI:EU:C:2016:188 ed alla sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, *C.K. ed altri*, ECLI:EU:C:2017:127.

²³ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. La direttiva procedure è stata oggetto dei rinvii che hanno condotto all'ordinanza *C ed altri* ed all'ordinanza della Corte di giustizia del 27 settembre 2018, causa C-422/18 PPU, *FR*, ECLI:EU:C:2018:784.

²⁴ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. La direttiva accoglienza è stata oggetto del rinvio che ha condotto alla sentenza della Corte di giustizia del 15 febbraio 2016, causa C-601/15 PPU, *J.N.*, ECLI:EU:C:2016:84.

²⁵ Utilizzando il formulario di ricerca disponibile sul sito internet della Corte di giustizia risulta che dall'1 gennaio 2012 al 31 maggio 2019 sono stati decisi complessivamente 40 procedimenti pregiudiziali d'urgenza. Di questi, 21 riguardano il settore della cooperazione giudiziaria penale, 8 il settore della cooperazione giudiziaria civile, 11 la politica di immigrazione. Si precisa che i dati qui indicati non sempre corrispondono con quelli riportati nelle Relazioni annuali della Corte di giustizia che tengono invece conto delle richieste complessivamente presentate e non delle cause che si sono concluse mediante l'utilizzo del PPU. Per un confronto, v. ad es. la prima tabella riportata in Court of Justice of the European Union, *Annual report 2018, Judicial Activity*, Luxembourg, 2019, p. 138.

²⁶ V. la seconda tabella riportata da Court of Justice of the European Union, *Annual report 2018*, cit., p. 138, secondo cui il numero di richieste di PPU è stato pari a 6 nel 2014, 10 nel 2015, 13 nel 2016, 15 nel 2017, 19 nel 2018.

Inizialmente, infatti, i casi che avevano giustificato l'urgenza erano essenzialmente riconducibili a due ipotesi: a) il rischio di un'irreparabile compromissione della relazione tra genitore e figlio; b) lo stato di detenzione di una delle parti del giudizio *a quo* e la circostanza che il mantenimento di tale condizione potesse dipendere dalla risposta della Corte di giustizia al quesito sottoposto²⁷.

Più di recente, invece, il requisito dell'urgenza è stato riscontrato anche in altre ipotesi caratterizzate dal rischio per l'incolumità che corre la parte del procedimento *a quo*. Dalla prassi emerge che può trattarsi di un rischio che il ricorrente nella causa principale correrebbe qualora fosse trasferito in un altro Stato membro o in uno Stato terzo, oppure anche qualora fosse costretto a rimanere nello Stato di origine.

In proposito si veda, innanzitutto, il caso *C.K. e a.*, nel quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi nell'ambito di una controversia che vedeva come protagonista una cittadina siriana che aveva richiesto asilo in Slovenia ma che rischiava di essere trasferita in Croazia in virtù del meccanismo disciplinato dal regolamento Dublino²⁸. L'interessata aveva da poco avuto un figlio a seguito di una gravidanza a rischio, soffriva di depressione *post partum* e tendenze suicide periodiche. Tali problemi di salute erano principalmente collegati all'incertezza della propria situazione ed allo stress che ne conseguiva, comportavano la necessità di cure che dovevano essere prestate nel centro di accoglienza sloveno in cui la ricorrente si trovava ed hanno spinto a ritenere che la domanda sollevata in via pregiudiziale dovesse essere decisa nel più breve termine possibile. Da sottolineare, ad ogni modo, che nel caso specifico per la Corte è stata decisiva, al fine di ammettere la trattazione mediante PPU, la circostanza che l'esecuzione della decisione di trasferimento della richiedente asilo verso la Croazia non era stata sospesa. L'Avvocato generale, nelle sue Conclusioni, ha infatti ricordato che, in altra causa relativa all'interpretazione del regolamento Dublino e pendente sempre di fronte allo stesso giudice nazionale, la Corte di giustizia aveva rifiutato la trattazione mediante PPU dando rilievo al fatto che la decisione sul trasferimento verso altro Stato membro era stata nel frattempo sospesa²⁹.

Nel caso *X e X*, invece, l'urgenza necessaria per giustificare l'applicazione del PPU è stata riscontrata nel rischio che i ricorrenti nella causa principale correvano di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti nello Stato di appartenenza. La controversia a livello nazionale era stata promossa a seguito del rifiuto del visto che due coniugi siriani e i loro tre figli in tenera età avevano richiesto presso l'ambasciata belga a Beirut prima di fare ritorno in Siria il giorno seguente. Il rilascio del visto avrebbe consentito ai richiedenti di lasciare la città di Aleppo (all'epoca dilaniata dalla guerra civile) dove, anche in ragione della loro appartenenza alla comunità cristiana ortodossa, rischiavano di essere sottoposti a persecuzioni e trattamenti inumani o degradanti³⁰. Come sottolineato dall'Avvocato generale Mengozzi nelle Conclusioni presentate nella causa in questione, uno dei motivi che hanno spinto la Corte ad avviare, nel caso specifico, la procedura pregiudiziale d'urgenza è rappresentato dalla prospettiva "di

²⁷ V. Relazione sull'attuazione del procedimento pregiudiziale d'urgenza, cit., p. 7.

²⁸ Sentenza *C.K. ed altri*, punto 47 ss.

²⁹ V. Conclusioni dell'Avvocato generale Tachev del 9 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, *C.K. ed altri*, ECLI:EU:C:2017:108, punto 24 e spec. nota 9.

³⁰ V. sentenza della Corte di giustizia del 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X*, ECLI:EU:C:2017:173, punto 33.

impedire violazioni manifeste dei diritti assoluti delle persone in cerca di protezione internazionale prima che sia troppo tardi”³¹.

La possibilità che il ricorrente nel procedimento principale sia allontanato verso un Paese terzo in cui corre il rischio di essere sottoposto a pena di morte, tortura o altre pene o trattamenti inumani o degradanti³² è stata alla base della scelta di ammettere il PPU nella causa *FR*. Nel caso specifico, il ricorrente nel procedimento principale era un cittadino nigeriano che aveva impugnato la decisione con cui la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale presso la Prefettura di Milano aveva rigettato la domanda di asilo proposta in Italia. Essendo stata tale decisione confermata dal Tribunale di Milano, il sig. FR aveva poi proposto ricorso per Cassazione e, contemporaneamente, richiesto al Tribunale di Milano la sospensione dell’efficacia esecutiva della sentenza di primo grado. Al fine di poter arrivare in tempi rapidi alla sentenza sulla questione pregiudiziale e ridurre il rischio che, nelle more del giudizio, l’interessato potesse essere allontanato verso la Nigeria, la Corte di giustizia ha accolto la richiesta di avviare un PPU.

I tre casi appena richiamati indicano dunque la tendenza, emersa nella giurisprudenza più recente, ad ampliare i requisiti richiesti per poter ritenere integrata l’urgenza necessaria ai fini dell’avvio di un PPU. Può infatti trattarsi di situazioni diverse da quelle riguardanti il trasferimento di minori nell’ambito del regolamento Bruxelles II o da quelle che presuppongono lo stato di detenzione o trattenimento di una delle parti del giudizio *a quo*.

A fronte di un simile ampliamento, va però registrata la parallela tendenza della Corte di giustizia a verificare con maggiore attenzione la sussistenza del presupposto dell’urgenza. La Corte non sembra più accontentarsi di quanto indicato nell’ordinanza di rinvio dal giudice *a quo*, tanto che, in più occasioni, ha ritenuto necessario chiedere a quest’ultimo chiarimenti proprio al fine di comprovare la sussistenza degli estremi dell’urgenza e che l’esito del quesito posto in via pregiudiziale sia decisivo per la posizione della parte nel procedimento principale³³.

Talvolta, i chiarimenti richiesti al giudice del rinvio hanno spinto la Corte di giustizia a rifiutare l’utilizzo del PPU. Ciò è avvenuto, in particolare, quando le spiegazioni fornite hanno fatto emergere che, nel corso del giudizio nazionale, la situazione di urgenza è venuta meno, ad es. per il fatto che la misura privativa della libertà, alla quale era inizialmente sottoposta la parte del procedimento principale, è stata revocata e commutata in pena sottoposta a sospensione condizionale³⁴.

³¹ Conclusioni dell’Avvocato generale Mengozzi del 7 febbraio 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X*, ECLI:EU:C:2017:93, punto 167.

³² V. ordinanza *FR*.

³³ Si veda, ad es., sentenza della Corte di giustizia del 26 aprile 2012, causa C-92/12 PPU, *Health Service Executive*, ECLI:EU:C:2012:255, punto 49; sentenza *Mirza*, punto 35; sentenza della Corte di giustizia del 10 novembre 2016, causa C-453/16 PPU, *Özçelik*, ECLI:EU:C:2016:860, punto 19; sentenza della Corte di giustizia del 10 novembre 2016, causa C-477/16 PPU, *Kovalkovas*, ECLI:EU:C:2016:861, punto 21; sentenza *C.K. e altri*, punto 50; sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018, causa C-220/18 PPU, *ML*, ECLI:EU:C:2018:589, punto 45; sentenza della Corte di giustizia del 6 dicembre 2018, causa C-551/18, *IK*, ECLI:EU:C:2018:991, punto 31.

³⁴ V. sentenza della Corte di giustizia del 16 gennaio 2018, causa C-240/17, *E*, ECLI:EU:C:2018:8, punto 31. Il venir meno dell’urgenza nel corso di un giudizio inizialmente sottoposto a PPU a seguito della sospensione della misura di custodia alla quale era inizialmente sottoposta la parte nel procedimento nazionale ha comportato la scelta di non proseguire la trattazione secondo il PPU nella sentenza della Corte di giustizia del 12 febbraio 2019, causa C-492/18 PPU, *TC*, ECLI:EU:C:2019:108, punti 33-35. Sui problemi che possono sorgere, in termini di parità delle armi processuali tra le parti e di economia processuale, nel caso in cui si decida di non proseguire la

Argomento che, in alcuni casi, è stato portato dal giudice *a quo* a conferma dell'urgenza, è quello relativo ai tempi stretti richiesti, secondo il diritto interno, dal procedimento nazionale nell'ambito del quale è stato sollevato il rinvio pregiudiziale. Questo è avvenuto in occasione del rinvio pregiudiziale sollevato dal Conseil Constitutionnel francese che ha richiamato, oltre allo stato di privazione di libertà in cui si trovava il ricorrente nel procedimento principale, anche il termine di tre mesi entro il quale lo stesso giudice del rinvio era tenuto a decidere la questione di legittimità costituzionale sottopostagli³⁵. In termini analoghi, in un rinvio pregiudiziale sollevato dalla Court of Appeal irlandese, la richiesta di PPU è stata motivata dal giudice *a quo*, oltre che sulla base della particolare condizione in cui si trovavano tre bambini di età inferiore ai sei anni, anche in virtù del rischio di rendere privo di efficacia il procedimento sommario a partire dal quale la domanda pregiudiziale era stata sollevata³⁶.

In entrambi i casi appena citati, la Corte si è limitata a ricordare che il giudice del rinvio ha argomentato l'urgenza anche sulla base del particolare procedimento pendente a livello nazionale, ma non ha preso specifica posizione in proposito.

Non sembra poi che la Corte di giustizia sia propensa a giustificare l'urgenza sulla base dell'influenza che la decisione da prendere sulla questione sottoposta sia suscettibile di avere su altri giudizi interni pendenti su questioni analoghe. Significativo in tal senso è, ad es., il caso *R O*, nel quale il giudice irlandese remittente aveva motivato la richiesta di PPU, oltre che sulla base dello stato di custodia in cui si trovava il ricorrente in virtù di un MAE, anche alla luce della circostanza che la questione proposta (concernente le implicazioni dell'attivazione da parte del Regno Unito della procedura di recesso dall'UE *ex art. 50 TUE*) poteva avere riflessi sull'esecuzione di altri MAE emessi dal Regno Unito³⁷. Non risulta né dalle Conclusioni dell'Avvocato generale, né dalla sentenza della Corte³⁸, che quest'ultima abbia tenuto conto di tali circostanze ai fini dell'accoglimento della richiesta di avvio della PPU.

5. L'esigenza di celerità che caratterizza il PPU induce a riflettere sull'idoneità dello strumento in questione per la trattazione di questioni particolarmente complesse.

Il dubbio sorge ad es. dalla lettura delle Conclusioni presentate dall'Avvocato generale Wahl nel caso *OL*³⁹. Questi, infatti, dovendo pronunciarsi sulla nozione di residenza abituale del minore nell'ambito di un procedimento volto ad ottenere il ritorno dello stesso in altro Stato membro, ha affermato che il PPU non si presta ad un esame approfondito della questione di principio concernente la possibilità che, in casi del tutto eccezionali, la residenza possa discostarsi dal criterio della presenza fisica del minore.

trattazione mediante PPU a seguito del venir meno dell'urgenza, v. A. TIZZANO, P. IANNUCELLI, *La procédure préjudicielle d'urgence*, cit., par. IV, lett. b).

³⁵ V. sentenza della Corte di giustizia del 30 maggio 2013, causa C-168/13 PPU, *F.*, ECLI:EU:C:2013:358, punto 29.

³⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2018, cause riunite C-325 PPU e 375/18 PPU, *C.E., N.E.*, ECLI:EU:C:2018:739, punto 41.

³⁷ Conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar del 7 agosto 2018, causa C-327/18 PPU, *R O*, ECLI:EU:C:2018:644, punto 28.

³⁸ V. sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2018, causa C-327/18 PPU, *R O*, ECLI:EU:C:2018:733.

³⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Wahl del 16 maggio 2017, causa C-111/17 PPU, *OL*, ECLI:EU:C:2017:436, punto 81.

L'asserita inadeguatezza del PPU alla trattazione di questioni particolarmente complesse sembra però essere contraddetta dal deferimento di alcuni PPU alla Grande sezione⁴⁰. Quest'ultima, secondo quanto previsto dall'art. 60 del Regolamento della Corte, viene investita di questioni che richiedono il suo intervento alla luce della difficoltà o dell'importanza della causa⁴¹.

Quale esempio di questione particolarmente delicata che è stata sottoposta alla Grande sezione nell'ambito di un PPU, può essere richiamata la sentenza *X e X*⁴². Nel caso in questione veniva chiesto alla Corte di verificare se fosse possibile ricavare dal Codice dei visti l'obbligo positivo in capo alle autorità statali di rilasciare un visto per motivi umanitari a fronte del rischio per l'interessato di subire trattamenti inumani o degradanti nel Paese di origine. La pronuncia della Corte, soprattutto alla luce delle Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi, era particolarmente attesa dato che avrebbe potuto costituire la base giuridica per l'apertura di canali di accesso protetto verso gli Stati membri dell'Unione.

La scelta di affidare alla Grande sezione la decisione su un PPU è stata compiuta anche nel caso *J.N.*, nell'ambito del quale era stata sollevata una questione di validità riguardante la direttiva n. 2013/33 relativa all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. In tale causa, la Corte ha preferito non limitare la fase scritta del procedimento (come disposto dall'articolo 109 RP CG) alle sole parti in grado di esprimersi nella lingua processuale ed ha pertanto invitato tutti i soggetti di cui all'articolo 23 dello Statuto della Corte a prendere posizione per iscritto. L'Avvocato generale ha osservato che la Corte, mediante tali indicazioni procedurali, ha indubbiamente contribuito ad istruire in modo più approfondito la causa rispetto a quanto avrebbe consentito "un procedimento pregiudiziale d'urgenza classico"⁴³. Sempre secondo l'Avvocato generale, nonostante la trattazione mediante PPU, la Corte non è "tenuta a procedere più velocemente rispetto a quanto consentito dalla natura, dalla sensibilità o dalla complessità delle questioni sollevate"⁴⁴. Ciò significa, quindi, che la scelta del PPU non può compromettere l'approfondimento che, di volta in volta, sia ritenuto necessario in ragione della specificità delle questioni oggetto del rinvio pregiudiziale.

⁴⁰ V. sentenza *Kadzoev*; sentenza *Spasic*; sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2015, causa C-237/15 PPU, *Lanigan*, ECLI:EU:C:2015:474; sentenza *J.N.*; sentenza *X e X*; sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586.

⁴¹ La possibilità di sottoporre il PPU all'esame della Grande sezione non contrasta con quanto previsto dall'art. 113 RP CG che, al par. 2, consente alla sezione designata a trattare il rinvio pregiudiziale in questione, di chiedere alla Corte di attribuire la causa ad un collegio giudicante più ampio. In tal caso, il procedimento d'urgenza prosegue dinanzi al nuovo collegio, se del caso dopo la riapertura della fase orale del procedimento.

⁴² A commento della sentenza *X e X* e delle relative Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi, v. ad es., E. BROUWER, *AG Mengozzi's conclusion in X and X v. Belgium on the positive obligation to issue humanitarian visas. A legitimate plea to ensure safe journeys for refugees*, in *CEPS Policy Insights*, n. 2017/09; J.-Y. CARLIER, L. LEBOEUF, *The X. and X. case: Humanitarian visas and the genuine enjoyment of the substance of the rights, towards a middle way?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 27.2.2017, <https://eumigrationlawblog.eu>; A. DEL GUERCIO, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in *European Papers*, vol. 2, 2017, n. 1, p. 271; V. MORENO LAX, *Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 16.2.2017, <https://eumigrationlawblog.eu>.

⁴³ Presa di posizione dell'Avvocato generale Sharpston, causa C-601/15 PPU, *J.N.*, ECLI:EU:C:2016:85, punto 46.

⁴⁴ Ivi, punto 48.

Un ulteriore esempio di PPU sottoposto alla Grande Sezione è rappresentato dal caso *Spasic*⁴⁵ che merita di essere menzionato visto che riguardava una questione che, come ricordato dall'Avvocato generale nella sua Presa di posizione⁴⁶, era inedita nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale. La Corte era infatti invitata a chiarire il rapporto tra il principio del *ne bis in idem* sancito nell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e l'art. 54 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen.

A conferma della possibilità di impiegare il PPU anche nel caso in cui le questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio abbiano carattere fondamentale, può infine essere citato il caso *Aguirre Zarraga* in cui, a fronte della scelta del giudice del rinvio di non richiedere l'applicazione del PPU proprio in ragione del carattere fondamentale delle questioni sollevate⁴⁷, la Corte di giustizia, su richiesta del suo Presidente, ha invece ritenuto la sussistenza dei presupposti per l'applicazione del PPU. Anche se la Corte non afferma esplicitamente che il PPU può essere applicato anche in caso di questioni pregiudiziali relative a questioni fondamentali, sia pur implicitamente, sembra ammettere che non vi siano motivi ostativi all'impiego della procedura d'urgenza in casi simili⁴⁸.

Emerge, quindi, che il PPU può certo essere impiegato anche per affrontare questioni di particolare rilevanza per il diritto dell'UE.

D'altra parte, è possibile constatare che, per evitare che la complessità del giudizio pregiudichi l'esigenza di celerità che caratterizza il PPU, viene talvolta preferito trattare separatamente due cause che, essendo connesse, potrebbero essere riunite ai fini dell'emissione della sentenza⁴⁹.

Tale tendenza è emersa in occasione di due rinvii pregiudiziali sollevati dallo stesso giudice nazionale (Rechtbank Amsterdam) a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro ed aventi sostanzialmente lo stesso oggetto. In particolare, le due cause riguardavano entrambe l'interpretazione della nozione di autorità giudiziaria competente ad emettere un MAE. Nel primo caso, il Rechtbank Amsterdam nutriva dubbi sulla possibilità di considerare "autorità giudiziaria" un servizio di polizia svedese⁵⁰. Nel secondo caso, lo stesso giudice nazionale dubitava che il Ministero della giustizia lituano potesse essere considerato una "autorità giudiziaria"⁵¹. Le due cause, pur non venendo riunite ai fini della sentenza, sono state trattate congiuntamente, tanto che sono state chiamate per la stessa udienza, sono state oggetto di Conclusioni pronunciate dall'Avvocato generale nello stesso giorno e sono state decise con due sentenze pronunciate in pari data. Visto che la questione interpretativa sottoposta era la stessa,

⁴⁵ V. sentenza *Spasic*.

⁴⁶ Presa di posizione dell'Avvocato generale Jääskinen del 2 maggio 2014, C-129/14 PPU, *Spasic*, ECLI:EU:C:2014:739, punto 2.

⁴⁷ Presa di posizione dell'Avvocato generale Bot del 7 dicembre 2000, causa C-491/10 PPU, *Aguirre Zarraga*, ECLI:EU:C:2010:749, punto 7.

⁴⁸ V. sentenza *Aguirre Zarraga*, punti 38-41. In proposito v. I. TACCANI, *Art. 107. Ambito di applicazione del procedimento pregiudiziale d'urgenza*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea: cit.*, p. 666 e spec. p. 674.

⁴⁹ L'art. 108, par. 2, RP CG disciplina espressamente l'ipotesi di connessione di una causa, trattata con PPU, con altra causa già pendente e attribuita ad una sezione diversa. Si ritiene possibile la riunione anche qualora la connessione riguardi due cause sottoposte al PPU. In tal senso, v. J. INGHELAM, *Articolo 108. Decisione in merito all'urgenza*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, cit., p. 675 e spec. p. 676.

⁵⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 10 novembre 2016, causa C-452/16 PPU, *Poltorak*, ECLI:EU:C:2016:858.

⁵¹ V. sentenza *Kovalkovas*.

ci si può chiedere se nel caso specifico non avesse potuto la Corte procedere alla riunione delle due cause. La scelta di mantenere separate le due cause, pur sottoponendo le stesse a trattazione congiunta, può forse essere interpretata come indicativa della volontà di non appesantire il procedimento e rischiare che ciò potesse avere come conseguenza un allungamento dei tempi di decisione.

La possibilità di riunire due cause sottoposte entrambe al PPU è comunque confermata dalla sentenza *C.E., N.E.* Si trattava, nello specifico, di due rinvii pregiudiziali proposti dallo stesso giudice, a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro ed in relazione alla stessa controversia⁵². Di fronte alla Court of Appeal irlandese, infatti, era stata impugnata l'ordinanza con cui era stato disposto l'*exequatur* di un provvedimento inglese, che aveva collocato sotto tutela giudiziaria tre minori e deciso il loro ritorno in Inghilterra. Lo stesso giudice, dopo aver sollevato il rinvio pregiudiziale, è stato poi investito di un'ulteriore domanda volta ad ottenere, in via cautelare, la sospensione del procedimento di adozione avviato dalle autorità inglesi per uno dei minori. È evidente che, nel caso specifico, la trattazione e la decisione congiunta delle due cause si imponeva sia per ragioni di celerità, sia per motivi di coerenza nella risposta che veniva chiesta alla Corte nei due diversi rinvii.

Non è comunque da escludere che la riunione di due cause possa talvolta consentire addirittura di accelerare i tempi di decisione. Può avvenire, ad es., che una causa, per la quale sia stato deciso il PPU, venga agganciata ad altra, instaurata in precedenza, per la quale sia stato disposto il procedimento ordinario. In questo caso, la causa per la quale è stata accolta la richiesta di PPU potrebbe beneficiare, in termini di risparmio di tempo, del lavoro istruttorio già compiuto in relazione alla causa avviata con il procedimento ordinario. Questo è ciò che ha forse spinto la Corte a riunire la causa *Căldăraru* (oggetto di PPU) alla causa *Aranyosi* (per la quale la richiesta di PPU era invece stata rifiutata)⁵³ e a decidere le stesse congiuntamente, tenuto conto degli evidenti elementi di connessione che le caratterizzava e le rendeva quindi complementari⁵⁴. Analogamente, la Corte ha riunito la causa *PI* (oggetto di PPU) alla causa *OG* (per la quale era stata in precedenza respinta la richiesta di trattazione mediante procedimento accelerato), visto che entrambe avevano ad oggetto l'esame della stessa questione (nozione di "autorità giudiziaria" competente ad emettere un MAE)⁵⁵.

6. L'Avvocato generale Sharpston, nella propria Presa di posizione del 9 luglio 2012, ha ricordato che il PPU è stato istituito appositamente per rispondere alla necessità imperativa di trattare alcune categorie di cause nel tempo più rapido possibile. In ragione del suo carattere eccezionale, può essere utilizzato solo per quelle cause "che necessitano davvero di una soluzione urgente", visto che richiede l'impiego concentrato di risorse giudiziarie ed

⁵² V. sentenza *C.E., N.E.*

⁵³ V. sentenza della Corte di giustizia del 5 aprile 2016, cause riunite C-404 e 659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:198.

⁵⁴ V. Conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 3 marzo 2016, cause riunite C-404 e 659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:140, punto 38.

⁵⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 27 maggio 2019, cause riunite C-508 e 82/19 PPU, *OG e PI*, ECLI:EU:C:2019:456.

amministrative, tanto che il suo eventuale abuso potrebbe compromettere la capacità di trattare altre cause pendenti di fronte alla Corte di giustizia⁵⁶.

L'esigenza di limitare l'impiego del PPU ai casi in cui lo stesso "sia assolutamente necessario"⁵⁷ è dovuta anche alla circostanza che i tempi stretti che richiede comportano inevitabilmente una istruttoria ridotta, caratterizzata dalla limitazione del numero delle parti autorizzate a depositare osservazioni scritte e, in casi di estrema urgenza, dalla completa omissione della fase scritta dinanzi alla Corte⁵⁸.

La compressione dei termini processuali e la previsione di un'istruttoria meno approfondita potrebbe in linea di principio comportare il rischio di un pregiudizio per una piena esplicazione del contraddittorio tra le parti. Problemi di trasparenza sono in particolare riscontrabili in relazione alla decisione che la sezione designata è chiamata a prendere sull'ammissibilità della trattazione mediante PPU. Tale decisione, infatti, non viene pubblicata, a differenza di quanto invece avviene per la scelta di trattare una causa con procedimento accelerato. Solo al momento in cui la causa viene decisa nel merito, la Corte riporta, sia pur sommariamente, le motivazioni che l'hanno spinta ad accogliere la richiesta di PPU. Ad ogni modo, la tecnica redazionale impiegata dalla Corte per riportare tali motivazioni negli ultimi anni si è affinata secondo un modello che può essere considerato ormai consolidato⁵⁹. Ciò senz'altro contribuisce a bilanciare quell'iniziale carenza di trasparenza dovuta ai tempi stretti della procedura.

Ad oggi, nonostante l'aumento del ricorso allo strumento del PPU⁶⁰, la Corte è riuscita a contenere i tempi necessari entro i quali giungere a decisione. Secondo la Relazione presentata dalla Corte sulla propria attività giudiziaria nel corso del 2018, la durata media della trattazione di una causa sottoposta a PPU è stata di 3,1 mesi⁶¹. Tale durata è in linea con quanto raccomandato a suo tempo dal Consiglio⁶² e con gli obiettivi fissati dalla stessa Corte che, nella Relazione del 2012, indicava tra i due e i quattro mesi, con possibili variazioni in funzione del grado di urgenza, i tempi accettabili per la procedura in questione⁶³.

Il risultato, quindi, è senz'altro lusinghiero, soprattutto se si tiene conto che la prassi più recente ha mostrato un ampliamento degli atti per i quali la trattazione mediante PPU è stata decisa, a conferma dell'accresciuta consapevolezza, da parte dei giudici nazionali, della possibilità di richiedere l'utilizzo della procedura in questione in relazione all'intero arco delle materie riconducibili allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'esame della prassi ha mostrato, oltre che l'aumento del numero degli atti oggetto del PPU, anche un ampliamento dei presupposti di urgenza: la Corte ha iniziato a ritenere integrato tale presupposto non più soltanto nei casi di irreparabile compromissione dei rapporti tra figlio

⁵⁶ Presa di posizione dell'Avvocato generale Sharpston del 9 luglio 2012, causa C-278/12 PPU, *Adil*, ECLI:EU:C:2012:430, punto 32.

⁵⁷ In tal senso, v. Corte di giustizia dell'Unione europea, Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronunce pregiudiziale, in GUUE C 257 del 20.7.2018, p. 1 e spec. punto 32.

⁵⁸ La Corte si è avvalsa di tale possibilità, prevista dall'art. 111 del proprio RP, nella sentenza *Kovalkovas*.

⁵⁹ V. *supra*, par. 2.

⁶⁰ V. *supra*, par. 3.

⁶¹ V. Court of Justice of the European Union, *Annual report 2018*, cit., p. 134.

⁶² V. Dichiarazione adottata dal Consiglio in occasione dell'approvazione delle modifiche dello Statuto della Corte di giustizia, in GUUE L 24 del 29.1.2008, p. 44.

⁶³ V. Relazione sull'attuazione del procedimento pregiudiziale d'urgenza, cit., p. 2.

e genitore o nei casi in cui una delle parti nel procedimento principale si trovi in stato di detenzione, ma anche nei casi in cui vi sia il rischio per l'incolumità che la parte corre qualora sia trasferita in un altro Stato membro, in uno Stato terzo, o anche rimanendo nel Paese di origine.

A fronte di tale ampliamento dei presupposti, la Corte si è però dimostrata particolarmente attenta nel verificare, anche mediante la richiesta di appositi chiarimenti al giudice del rinvio, l'effettiva sussistenza dell'urgenza⁶⁴. A giustificazione dell'urgenza, i giudici nazionali hanno talvolta richiamato la natura e i brevi termini processuali del procedimento nell'ambito del quale è stato sollevato il rinvio pregiudiziale. La Corte non sembra aver ancora manifestato chiaramente quale sia la sua opinione in proposito. Non sembra invece propensa a tener conto del fatto che la questione sottoposta possa influenzare la decisione su altri giudizi pendenti a livello nazionale per questioni analoghe.

Nonostante i tempi rapidi che la trattazione mediante PPU comporta, lo strumento in questione non è stato utilizzato solo per risolvere questioni semplici e di pronta soluzione⁶⁵. È indicativo, in tal senso, il fatto che giudizi trattati con il PPU siano stati deferiti alla Grande Sezione che, per sua natura, è deputata a conoscere cause che si distinguono per la loro difficoltà o importanza. Allo stesso tempo, l'uso parsimonioso dello strumento della riunione per connessione dimostra la volontà di non appesantire eccessivamente l'istruttoria di giudizi sottoposti al PPU. Lo strumento della riunione ai fini della sentenza viene impiegato solo se ciò può comportare benefici in termini di tempi, oltre che di coerenza nella decisione da prendere. Qualora, invece, la riunione di più procedimenti comporti un aggravamento della procedura, il carattere di urgenza del procedimento può spingere la Corte a trattare separatamente le cause connesse.

Conclusivamente, è possibile affermare che la prassi applicativa indagata mostra, da parte della Corte, una costante ricerca del giusto bilanciamento tra due diverse esigenze. Da una parte, quella di assicurare il funzionamento in tempi rapidi di uno strumento pensato per garantire in via di urgenza una pronuncia pregiudiziale in un settore, quale lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in cui di frequente possono venire in considerazione situazioni nelle quali sono a rischio diritti fondamentali dell'individuo, che hanno quindi bisogno di una tutela immediata. Dall'altra parte, l'esigenza di una tutela immediata non può però comportare una compromissione dell'altrettanto fondamentale garanzia di un equo processo. Con la conseguente necessità di assicurare il rispetto del principio di trasparenza, del contraddittorio tra le parti e di consentire la trattazione mediante una adeguata istruttoria di questioni che ben possono essere complesse e di particolare importanza per lo sviluppo del processo di integrazione.

⁶⁴ V. *supra*, par. 4.

⁶⁵ V. *supra*, par. 5.