

Marcella Ferri

**L'IMPUGNAZIONE
DA PARTE DEI PRIVATI
DEGLI ATTI REGOLAMENTARI
CHE NON COMPORTANO
MISURE DI ESECUZIONE**

**La teoria della completezza dei rimedi
tra ricorso di annullamento davanti al giudice dell'Unione
e ruolo delle giurisdizioni nazionali**

L'impugnazione da parte dei privati degli atti regolamentari che non comportano misure di esecuzione

Marcella Ferri

**L'impugnazione
da parte dei privati
degli atti regolamentari
che non comportano
misure di esecuzione**

La teoria della completezza dei rimedi
tra ricorso di annullamento davanti
al giudice dell'Unione e ruolo
delle giurisdizioni nazionali

Volume pubblicato con il contributo del MUR nell'ambito del Programma per Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) 2020, Grant No. 2020MZ8ZK3, "REACT - Re-shaping the EU integration Agenda after the COVID Turmoil" – CUP B13C22000220001 e con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze.

© Copyright 2025 by Pacini Editore Srl

ISBN 978-88-3379-957-5

Realizzazione editoriale



Via A. Gherardesca
56121 Pisa

Responsabile di redazione

Valeria Savallo

Fotolito e Stampa

IGP Industrie Grafiche Pacini

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

«La giustizia è la virtù più efficace, e né la stella della sera, né quella del mattino sono così meravigliose, e citando il proverbio diciamo: nella giustizia ogni virtù si raccoglie in una sola. Ed è una virtù perfetta al più alto grado perché chi la possiede è in grado di usare la virtù anche verso gli altri e non soltanto verso se stesso»

Aristotele, Etica Nicomachea

«L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto»

Dichiarazione Schuman, 9 maggio 1950

INDICE

INTRODUZIONE..... »	11
1. Il ricorso di annullamento attivato dal privato tra controllo sulla legalità degli atti e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva »	11
2. Le problematiche del test <i>Plaumann</i> »	15
3. (<i>segue</i>) e la teoria della completezza dei rimedi »	18
4. Le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona ai requisiti di <i>locus standi</i> dei privati nel ricorso di annullamento e il ruolo degli organi giurisdizionali nazionali »	22
5. Oggetto e piano dell'indagine..... »	24

Capitolo 1

LE MODIFICHE RELATIVE AI REQUISITI DI <i>LOCUS STANDI</i> DEI PRIVATI NEL TRATTATO DI LISBONA E LA LORO APPLICAZIONE GIURISPRUDENZIALE: LA NOZIONE DI ATTO REGOLAMENTARE..... »	27
1. Premessa »	27
2. La nozione restrittiva di atto regolamentare nelle pronunce sul caso <i>Inuit</i> »	31
2.1. I criteri interpretativi utilizzati dalla Corte nella sentenza <i>Inuit</i> : il contesto e la genesi della disposizione »	32
2.2. (<i>segue</i>) e la limitata rilevanza del criterio teleologico..... »	38
3. Le potenzialità espansive della nozione di atto regolamentare nella sentenza <i>Montessori</i> »	41
4. Breve tassonomia della tipologia di atti qualificabili come regolamentari »	47
4.1. Gli atti delegati e gli atti esecutivi »	54
4.1.1. La peculiare natura degli atti delegati e il ruolo di controllo del Parlamento »	58
4.1.2. Le potenzialità connesse all'impugnabilità degli atti delegati e di esecuzione: il caso della sospensione della designazione di paese di origine sicuro o di paese terzo sicuro a livello UE »	65
5. L'impugnabilità delle decisioni di conclusione di un accordo internazionale..... »	69
5.1. La giurisprudenza sui ricorsi dei cittadini britannici in seguito alla Brexit »	72
5.2. Le criticità delle argomentazioni del Tribunale »	77
5.2.1. Il tradizionale (ma sempre attuale) argomento della non diretta impugnabilità degli atti dotati di legittimazione democratica »	82
6. Criticità e aporie della nozione di atto regolamentare: l'impossibilità di risolverle introducendo un criterio definitorio sostanziale »	86

Capitolo 2

LA NOZIONE DI ATTI CHE «NON COMPORTANO ALCUNA MISURA DI ESECUZIONE» E IL DIFFICILE RAPPORTO CON IL REQUISITO DELL'INTERESSE DIRETTO »	91
---	----

1. Premessa	»	91
2. La griglia valutativa delineata nella sentenza <i>Telefonica</i> e la natura “relativa” delle misure di esecuzione	»	93
3. La rilevanza di un rapporto anche meramente mediato e indiretto tra la misura di esecuzione e l'atto fondante la sua adozione	»	100
4. L'irrilevanza della discrezionalità ai fini della valutazione circa l'assenza di misure di esecuzione	»	105
5. Il criterio dell'artificialità dell'atto	»	109
6. Le due condizioni costitutive della nozione di interesse diretto	»	115
6.1. La diretta incidenza dell'atto sulla situazione giuridica del singolo: la “soggettivizzazione” della valutazione	»	116
6.1.1. Il criterio del «nesso diretto» tra l'atto e la situazione del ricorrente	»	118
6.1.2. (<i>segue</i>) e la natura automatica della misura di attuazione	»	127
6.2. La difficile distinzione tra le nozioni di «interesse diretto» e di «assenza di misure di esecuzione»	»	129
6.3. Le conseguenze della distinzione tra interesse diretto e assenza di misure di esecuzione ai fini dell'impugnabilità dei regolamenti e delle direttive.....	»	135
7. Brevi considerazioni sulle criticità e le aporie della nozione di atto che non comporta misure di esecuzione	»	138

Capitolo 3

LA COMPLETEZZA DEL SISTEMA GIURISDIZIONALE DELL'UNIONE ALLA LUCE DELL'ART. 19 TUE: IL (NUOVO) RUOLO DEI RIMEDI GIURISDIZIONALI NAZIONALI	»	141
1. Premessa	»	141
2. Il fondamento del ruolo dei giudici nazionali nel sistema precedente il Trattato di Lisbona tra principio di leale cooperazione, diritto alla tutela giurisdizionale effettiva... »	»	143
2.1. (<i>segue</i>) e completezza dei rimedi: la svolta della sentenza <i>Unión de Pequeños Agricultores</i>	»	147
2.1.1. Il contenuto della tutela giurisdizionale assicurata a livello nazionale: l'obbligo interpretativo dei giudici nazionali e l'enucleazione (eccezionale) di nuovi rimedi	»	152
3. L'art. 19 TUE e il riconoscimento degli organi giurisdizionali nazionali quali garanti del sistema giurisdizionale dell'Unione: il parere 1/09	»	155
3.1. (<i>segue</i>) e la sentenza <i>Inuit</i>	»	161
3.2. Le ricadute concrete dell'art. 19 TUE: gli obblighi derivanti in capo agli Stati membri in materia di organizzazione della giustizia a partire dalla sentenza <i>ASJP</i> »	»	163
3.3. Gli obblighi interpretativi.....	»	172
4. Brevi considerazioni sul ruolo dell'art. 47 della Carta e dell'art. 19 TUE nel sistema post-Lisbona	»	178

Capitolo 4

VERSO UN AMPLIAMENTO DELLA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DEI PRIVATI ALLA LUCE DEL DIRITTO ALLA TUTELA GIURISDIZIONALE: LA (POSSIBILE) RILEVANZA DELL'EFFETTIVITÀ DEI RIMEDI NAZIONALI	»	185
1. Premessa	»	185
2. Il (complesso) rapporto tra l'interpretazione dell'art. 263, co. 4, TFUE «alla luce del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva» e il principio di attribuzione delle competenze	»	192
3. La rilevanza dell'assenza di rimedi giurisdizionali nazionali effettivi ai fini del riconoscimento del <i>locus standi</i> dei privati.....	»	196
3.1. (<i>segue</i>) nella casistica della Corte di Giustizia.....	»	197
4. Il superamento delle «obiezioni UPA» alla luce dell'assetto post-Lisbona.....	»	200
5. La traduzione in concreto della proposta: la rilevanza dei rimedi nazionali nell'ambito della nozione di «assenza di misure di esecuzione»	»	204
5.1. (<i>segue</i>) e il concreto accertamento dell'assenza di rimedi giurisdizionali efficaci a livello nazionale.....	»	208
 RIFLESSIONI CONCLUSIVE.....	»	215
BIBLIOGRAFIA	»	229
LISTA DELLE ABBREVIAZIONI	»	245

INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Il ricorso di annullamento attivato dal privato tra controllo sulla legalità degli atti e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. – 2. Le problematiche del test *Plaumann*. – 2.1. (*segue*) e la teoria della completezza dei rimedi. – 3. Le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona ai requisiti di *locus standi* dei privati nel ricorso di annullamento e il ruolo degli organi giurisdizionali nazionali. – 4. Oggetto e piano dell'indagine.

1. *Il ricorso di annullamento attivato dal privato tra controllo sulla legalità degli atti e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*

«[L]a Comunità economica europea è *una comunità di diritto* nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato»¹. Con queste parole, tanto semplici quanto lapidarie, la Corte di Giustizia ha individuato nel *controllo giurisdizionale sulla legalità*² degli atti delle istituzioni dell'Unione – e degli Stati membri – uno

¹ Corte giust., causa C-294/83, *Les Verts c. Parlamento*, sentenza del 23 aprile 1986, punto 23 (corsivi aggiunti).

² V. A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, 1 ss.; l'A. evidenzia il rapporto tra il principio di legalità e la nozione di «comunità di diritto», sottolineando che «[n]ella concezione del *principio comunitario di legalità* espresso con la nozione di “comunità di diritto” appare essenziale la funzione esercitata dal controllo giurisdizionale» che viene quindi a costituire «l'asse portante del sistema di garanzia della legalità» (corsivi aggiunti). In tale ottica, il *principio di legalità* è inteso in senso stretto, come soggezione del potere alla legge e, dunque, a un controllo di legittimità da parte del potere giurisdizionale. Occorre al riguardo precisare che il principio di legalità nel diritto dell'Unione assume anche altri significati; in particolare esso si configura anche come quel principio in forza del quale «gli interventi dei pubblici poteri nella sfera di attività privata di ogni persona, sia fisica che giuridica, devono essere fondati sulla legge ed essere giustificati dai motivi contemplati dalla legge» (Corte giust., cause riunite 46/87 e 227/88, *Hoechst AG c. Commissione*, sentenza del 21 settembre 1989); tale principio è oggi enunciato dall'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Inoltre, l'art. 49 della Carta sancisce il principio di legalità con specifico riferimento alla materia penale; in relazione a questa connotazione del principio di legalità, v. P. MORI, *Il principio di legalità e il ruolo del giudice comune tra Corte costituzionale e Corti europee*, in *Dir. Un. Eur.*, 2018, 97 ss. Sulle diverse accezioni del principio di legalità nel diritto UE, v. L. PECH, *'A Union Founded on the Rule of Law': Meaning and Reality of the Rule of Law*

dei cardini dell'ordinamento giuridico dell'Unione³ che trova concretizzazione, innanzitutto, attraverso lo strumento del ricorso di annullamento.

L'importanza di tale principio fin dalle origini della storia dell'integrazione europea si conferma nella circostanza che il ricorso di annullamento era stato previsto fin dal Trattato istitutivo della CECA il cui art. 33 prevedeva il diritto, non solo per gli Stati membri e per il Consiglio, ma anche per le imprese e associazioni di imprese di presentare un ricorso avverso le decisioni e le raccomandazioni singole adottate dall'Alta autorità che le riguardassero, nonché contro le decisioni e le raccomandazioni generali che esse ritenessero viziate da sviamento di potere nei loro confronti⁴.

as a Constitutional Principle of EU Law, in *European Constitutional Law Review*, 2010, 359 ss.; ID., *The Rule of Law as a Guiding Principle of European Union's External Action*, Cleer Working Papers, 2013; F.G. JACOBS, *The Lisbon Treaty, the Court of Justice and the Rule of Law*, in N. N. SHUBHNE, L. W. GORMLEY (eds.), *From Single Market to Economic Union: Essays in Memory of John A. Usher*, Oxford, 2012, 377 ss., spec. 381 ss. È infine necessario precisare che il concetto di «comunità di diritto» o «Unione di diritto» (*ex multis*, Corte giust., causa C-619/18, *Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, sentenza del 24 giugno 2019, punto 58) è oggi riconducibile al valore dello stato di diritto sancito dall'art. 2 TUE e la cui nozione trova definizione nel regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, *GUUE* L 433I del 22.12.2020, 1 ss., art. 2, lett. a). Per una panoramica al riguardo, v. *inter alia* C. FAVILLI, *L'Unione europea di fronte alla crisi dello stato di diritto*, in L. DANIELE, P. SIMONE, C. VENTURINI, R. DI MARCO (a cura di), *L'Unione europea e le crisi del mondo contemporaneo. Tra "valorizzazione" delle competenze e prospettive di riforma*, Milano, 2025, 273 ss.

³ Si precisa che, per semplicità, ci si riferirà genericamente all'«Unione» anche con riguardo ad aspetti che dovrebbero più correttamente qualificarsi come propri della Comunità e dell'ordinamento comunitario.

⁴ Trattato CECA, art. 33: «La Corte è competente a conoscere dei ricorsi di annullamento per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del Trattato o di qualsiasi norma giuridica relativa alla sua applicazione, o sviamento di potere, proposti contro le decisioni e le raccomandazioni dell'Alta Autorità da uno degli Stati membri o dal Consiglio. Tuttavia, l'esame della Corte non può vertere sulla valutazione della situazione derivante da fatti o circostanze economiche in base alla quale sono state emesse le dette decisioni o raccomandazioni, a meno che si addebiti all'Alta Autorità di aver commesso uno sviamento di potere o di non aver palesemente tenuto conto delle disposizioni del Trattato o di altra norma giuridica relativa alla sua applicazione.

Le imprese o le associazioni, previste dall'articolo 48, possono presentare, nelle medesime circostanze, un ricorso contro le decisioni e le raccomandazioni singole che le riguardano o contro le decisioni e le raccomandazioni generali che esse ritengono inficiate da sviamento di potere nei loro confronti.

Con specifico riferimento all'impugnazione da parte delle persone fisiche e giuridiche⁵ e, in particolare dei soggetti privati⁶, l'art. 173, par. 2 del successivo Trattato CEE (poi sostituito dall'art. 230, par. 4, TCE) ha esteso la legittimazione ad agire ad *ogni* persona fisica o giuridica, limitando tuttavia la proposizione del ricorso, oltre che avverso le decisioni adottate

I ricorsi, previsti nei due primi comma del presente articolo, devono essere proposti entro il termine di un mese a decorrere, secondo il caso, dalla notifica o dalla pubblicazione della decisione o della raccomandazione».

⁵ Esulano dall'ambito di questo lavoro la legittimazione ad agire dei c.d. ricorrenti privilegiati e semi-privilegiati, nonché gli aspetti relativi all'oggetto e ai termini del ricorso e agli effetti della sentenza resa in seguito al ricorso di annullamento. Su tali profili, si rimanda *inter alia* a C. IANNONE, *Commento all'art. 263 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 2078 ss.; B. SCHIMA, *Article 263*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2019, 1798 ss.; K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. T. NOWAK, *EU Procedural Law*, Oxford, 2023, 275 ss.; D.P. DOMENICUCCI, *Il ricorso di annullamento*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione europea*, Torino, 2025, 157 ss.

⁶ Come noto, nel corso del tempo la Corte di Giustizia ha adottato un'interpretazione molto ampia della nozione di «persone giuridiche» che prescinde dalla loro natura pubblica o privata e si estende, tra l'altro, alle articolazioni interne degli Stati membri, quali regioni ed enti locali (*ex multis*, Corte giust., causa C-95/97, *Région wallonne c. Commissione*, sentenza del 21 marzo 1997; causa C-180/97, *Regione Toscana c. Commissione*, sentenza del 1° ottobre 1997; per un approfondimento sul punto in dottrina, cfr. tra gli altri F. BUONOMENNA, *Impugnativa degli atti dell'Unione ex art. 263, 4° c., TFUE: rilettura, tra prassi restrittive e possibili scenari di sviluppo*, in *Eurojus*, 2025, 228 ss., spec. 237 ss.), e agli Stati terzi (Tribunale, causa T-246/19, *Cambogia e CRF c. Commissione*, ordinanza del 10 settembre 2020 e Corte giust., causa C-872/19 P, *Repubblica Bolivariana di Venezuela c. Consiglio*, sentenza del 22 giugno 2021; per un commento in dottrina, v. S. POLI, *The right to effective judicial protection with respect to acts imposing restrictive measures and its transformative force for the Common Foreign and Security Policy*, in *Common Market Law Review*, 2022, 1045 ss., spec. 1059 ss. È inoltre necessario precisare che, secondo una consolidata giurisprudenza, i ricorsi da parte di un'associazione sono ricevibili in tre ipotesi: quando una disposizione normativa riconosca espressamente all'associazione una serie di facoltà di carattere processuale; quando l'associazione rappresenti gli interessi dei suoi membri i quali siano, a loro volta, legittimati ad agire; quando l'associazione è identificata per il pregiudizio arrecato ai propri interessi in quanto associazione, in particolare in ragione della sua posizione di negoziatrice che è stata pregiudicata dall'atto impugnato (*inter alia*, Tribunale, *Carvalho e. a. c. Parlamento e Consiglio*, T-330/18, ordinanza dell'8 maggio 2019, punto 51; cause riunite da T-530/22 a T-533/22, *Medel e a. c. Consiglio*, ordinanza del 4 giugno 2024, punto 35; causa T-173/98, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, ordinanza del 23 novembre 1999, punto 47). Per semplicità, nel presente lavoro ci si riferirà alle persone fisiche e giuridiche con l'espressione «i privati».

nei suoi confronti, a quelle che, pur avendo altri destinatari, la riguardassero «*direttamente e individualmente*»⁷.

Come rilevato da attenta dottrina, benché la struttura e il procedimento del ricorso di annullamento presentino elementi tipici dell'impugnazione dell'atto amministrativo negli ordinamenti interni⁸, tale meccanismo pare assolvere a molteplici funzioni che ne rendono difficile un complessivo inquadramento⁹. In estrema sintesi si può affermare che, sotto un primo profilo, il ricorso di annullamento mira ad assicurare un *controllo sulla legalità degli atti* in ragione del loro preteso contrasto con norme di rango sovraordinato e/o con i principi che ne regolano il funzionamento. Tale controllo assume poi la declinazione di un sindacato di carattere costituzionale o amministrativo, a seconda che abbia ad oggetto atti riconducibili alla funzione, rispettivamente, legislativa o amministrativa dell'Unione. Sotto un secondo profilo, il controllo sulla legalità degli atti assume una caratterizzazione ulteriore, declinandosi in senso oggettivo o soggettivo¹⁰, in ragione della tipologia di ricorrente. In particolare, la prima ipotesi si avrà innanzitutto laddove il ricorso sia presentato da uno Stato membro; in tal caso, esso andrà segnatamente ad assicurare il rispetto del principio di attribuzione delle competenze e delle prerogative degli Stati membri. Una seconda ipotesi di controllo di legalità oggettivo è quella in cui l'autore del ricorso sia un'istituzione o un organo dell'Unione e l'impugnazione venga così specificamente a tutelare il principio dell'equilibrio istituzionale. Laddove invece il ricorso sia presentato da un privato, il controllo di legalità assume una connotazione spiccatamente *soggettiva* poiché esso concorre ad assicurare *il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva dei*

⁷ Trattato CEE, art. 173, par. 2 e, successivamente, TCE, art. 230, par. 4.

⁸ E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, Torino, 2018, 195 ss. Più in generale si v. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2012, 218-219 in cui l'A., mettendo in luce le specificità del meccanismo di tutela giurisdizionale nel «sistema comunitario», pone l'accento sul legame esistente tra il sindacato del «giudice comunitario» e quello svolto dal giudice amministrativo.

⁹ V. nuovamente E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, cit., 196.

¹⁰ La distinzione tra una funzione di tutela oggettiva e soggettiva è elaborata, pur in termini diversi da quelli qui proposti, da D. DE PRETIS, *La tutela giurisdizionale amministrativa europea e i principi del processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, 683 ss., spec. 690.

*singoli*¹¹. Quest'ultima funzione trova, d'altra parte, piena conferma nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, ove essa evidenzia che i requisiti per la legittimazione ad agire dei privati nell'ambito del ricorso di annullamento «devono essere interpretati alla luce del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva»¹².

2. *Le problematiche del test Plaumann*

Proprio in ragione della stretta connessione esistente tra il ricorso di annullamento e la tutela giurisdizionale del singolo, la portata delle condizioni che definiscono la legittimazione attiva dei privati nell'ambito del ricorso di annullamento costituisce un *indicatore* circa l'effettiva rispondenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione al *diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, quale principio generale di diritto dell'UE, oggi enunciato dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione («Carta»).

Se in relazione al requisito dell'essere «direttamente» interessato dall'atto impugnato, la giurisprudenza della Corte di Giustizia¹³ ha delineato una

¹¹ Evidenziano la connessione tra legittimazione ad agire e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, K. LENAERTS, *The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2007, 1625 ss., spec. 1626; A. ADINOLFI, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, in E. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, 251 ss., spec. 260.

¹² *Ex multis*, Corte giust., causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, sentenza del 3 ottobre 2013, punto 98 («Inuit»). Si v. anche le conclusioni dell'avvocato generale Michal Bobek, causa C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione europea*, 16 luglio 2020, punto 117: «L'articolo 263 TFUE è una manifestazione del principio del controllo giurisdizionale effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

¹³ Come noto, dallo schema delineato dall'art. 256, par. 1, TFUE e dall'art. 51 dello Statuto della Corte di Giustizia emerge che la competenza a pronunciarsi sui ricorsi di annullamento presentati da privati spetta in primo grado al Tribunale; ai sensi dell'art. 256, par. 1, le decisioni del Tribunale possono essere oggetto di impugnazione davanti alla Corte «per i soli motivi di diritto e alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo statuto». Ai sensi dello Statuto, l'impugnazione, entro il termine di due mesi dalla notifica della decisione del Tribunale, può essere proposta «da qualsiasi parte che sia rimasta parzialmente o totalmente soccombente nelle sue conclusioni», dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione, anche se non erano intervenuti nel procedimento dinanzi al Tribunale, nonché dalle parti

nozione piuttosto estensiva¹⁴, il concetto di «individualmente» riguardato è stato, invece, oggetto di una definizione assai restrittiva incentrata sulla celebre formula *Plaumann*, elaborata nel 1963 e costantemente ribadita nella giurisprudenza successiva. Il criterio, secondo cui un ricorrente può dirsi individualmente interessato da un atto di cui non sia il destinatario qualora questo «lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari»¹⁵, è stato in particolare applicato dalla Corte di Giustizia facendo riferimento alla nozione di «cerchia ristretta» di soggetti. Ciò implica che il privato non possa dirsi interessato dall'atto esclusivamente in ragione del fatto che egli rientra nel suo ambito di applicazione definito in modo obiettivo e tale da produrre effetti nei confronti di una categoria di persone considerate in modo generale ed astratto. Al contrario, il requisito dell'essere individualmente riguardato dall'atto si ritiene integrato qualora esso «riguardi un gruppo di soggetti identificati o identificabili [...] in base a criteri tipici dei membri di tale gruppo»¹⁶. Inoltre, i contorni della cerchia ristretta dei privati legittimati

intervenienti diverse dagli Stati membri e dalle istituzioni limitatamente alla parte della decisione che li «concerna direttamente» (art. 56). L'impugnazione è ammessa per i soli motivi di diritto e, in particolare può essere fondata esclusivamente sull'incompetenza del Tribunale, vizi di procedura recanti pregiudizio agli interessi del ricorrente e violazione del diritto dell'Unione da parte del Tribunale (art. 58). In questo lavoro, l'espressione «Corte di Giustizia» sarà utilizzata per riferirsi complessivamente alla giurisprudenza sia del Tribunale che della Corte; quando si utilizzerà il termine «Corte» ci si riferirà, invece, esclusivamente alla Corte, intesa come articolazione interna della Corte di Giustizia dell'UE.

¹⁴ *Ex multis*, Corte giust., causa 41/70, *International Fruit Company e al. c. Commissione*, sentenza del 13 maggio 1971, punti da 23 a 29; causa 92/78, *Simmenthal c. Commissione*, sentenza del 6 marzo 1979, punti 25-26; causa 113/77, *NTN Toyo Bearing Company e al. c. Consiglio*, sentenza del 29 marzo 1979, punti 11-12; causa 118/77, *ISO c. Consiglio*, sentenza del 29 marzo 1979, punto 26; cause riunite 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 e 10/84, *Salerno e al. c. Commissione e Consiglio*, sentenza dell'11 luglio 1985, punto 31; causa C-333/85, *Mannesmann-Röhrenwerke e Benteler c. Consiglio*, sentenza del 17 marzo 1987, punto 14; causa C-55/86, *Arposol c. Consiglio*, sentenza del 14 gennaio 1988, punti da 11 a 13; causa C-207/86, *Apesco c. Commissione*, sentenza del 26 aprile 1988, punto 12; causa C-152/88, *Sofrimport c. Commissione*, sentenza del 26 giugno 1990, punto 9.

¹⁵ Corte giust., causa 25/62, *Plaumann c. Commissione*, sentenza del 15 luglio 1963.

¹⁶ Tra agli altri, Corte giust., causa C-132/12 P, *Stichting Woonpunt et al. c. Commissione*, sentenza del 27 febbraio 2014, punto 59.

a impugnare sono definiti «nel momento in cui l'atto è stato adottato»¹⁷ e non sono suscettibili di successivi ampliamenti a favore dell'inclusione di ulteriori soggetti¹⁸.

Benché dall'analisi della giurisprudenza emerga che, talvolta, la definizione dei c.d. «individualising factors»¹⁹ non segua sempre criteri coerenti e rigorosi, è possibile individuare – pur senza alcuna pretesa di esaustività – alcune direttrici²⁰.

In particolare, in talune ipotesi, l'interesse individuale è riconosciuto in relazione al soggetto che abbia partecipato alla procedura che ha condotto all'adozione dell'atto e cui, nell'ambito di essa, il diritto UE riconosca una posizione “qualificata”. Tale ipotesi è ravvisabile, in particolare, con riguardo a due situazioni. In primo luogo, quella del soggetto cui la normativa dell'Unione vigente in taluni settori, quali quelli della concorrenza, degli aiuti di Stato e dei dazi antidumping riconosca dei *diritti procedurali*²¹. In secondo luogo, rileva il caso del ricorrente la cui posizione abbia influito sulla procedura di adozione dell'atto in ragione del ruolo di negoziatore da esso svolto o della circostanza che la sua posizione economica

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Tra gli altri, Tribunale, sentenza dell'8 marzo 2012, causa T-221/10, *Iberdrola c. Commissione*, punto 41, in cui la «cerchia ristretta» è definita come «un gruppo che non può più essere ampliato successivamente all'adozione dell'atto impugnato». Paradigmatici ai fini della distinzione tra i casi in cui il ricorrente rientra o meno in una cerchia ristretta, Corte giust., causa 11/82, *Piraiki-Patraiki et al. c. Commissione*, sentenza 17 gennaio 1985 e causa C-362/06 P, *Sahlstedt et al. c. Commissione*, sentenza del 23 aprile 2009.

¹⁹ V. LUSZCZ, *Action for Annulment*, in V. LUSZCZ (ed.), *European Court Procedure. A Practical Guide*, Oxford, 2020, 109 ss., spec. 168 ss.

²⁰ V. *Ibid.*, per una più ampia disamina; una dettagliata nomenclatura è stata proposta nelle conclusioni dell'avvocato generale Nicholas Emiliou, causa C-731/23 P, *Nicoventures Trading e a. c. Commissione*, 12 giugno 2025, punti 28 ss.

²¹ Rilevante al riguardo l'interpretazione particolarmente ampia elaborata dalla giurisprudenza in relazione alla nozione di interessati nell'ambito della fase preliminare di esame della compatibilità degli aiuti di Stato di cui al regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'art. 108 del TFUE (GUUE L 248 del 24.9.2015, 9 ss.); paradigmatica Corte giust., causa C-319/07 P, 3F c. *Commissione*, sentenza del 9 luglio 2009, punto 95 in cui Corte ha espressamente affermato che la dimostrazione da parte del ricorrente di essere un soggetto interessato ai fini dell'avvio della procedura d'indagine formale in materia di aiuti di Stato è sufficiente a considerare ricevibile il ricorso in ragione del fatto che «i criteri più rigorosi derivanti dalla giurisprudenza originata dalla citata sentenza Plaumann c. Commissione non sono applicabili in tal caso» (corsivi aggiunti).

sia stata tenuta in conto dalle istituzioni dell'Unione ai fini dell'adozione dell'atto²².

In altri casi, l'interesse individuale è stato invece riconosciuto al soggetto titolare di un *diritto acquisito* prima dell'adozione dell'atto e su cui quest'ultimo vada ad incidere²³.

Si riscontrano poi particolari disomogeneità in relazione alle ipotesi in cui l'atto impugnato incida sulla posizione economica del ricorrente. In particolare, nella giurisprudenza relativa ai settori della concorrenza e degli aiuti di Stato emerge, a differenza di altri ambiti, un *approccio maggiormente estensivo* tale per cui il requisito dell'interesse individuale è riconosciuto all'operatore economico la cui posizione di mercato risulti subire una «lesione sostanziale» a causa dell'atto²⁴.

Occorre infine rilevare che, secondo una giurisprudenza ampiamente consolidata, la circostanza che l'atto impugnato violi un *diritto fondamentale del ricorrente* non è, di per sé, sufficiente a ritenere che questi sia individualmente interessato dall'atto²⁵.

Anche da questi, pur brevissimi, richiami si può evincere come risultino alquanto restrittivi gli esiti circa il riconoscimento in capo ai singoli della legittimazione ad agire cui ha condotto l'applicazione della formula *Plaumann* da parte della Corte di Giustizia.

3. (segue) e la teoria della completezza dei rimedi

La tendenza della giurisprudenza a interpretare restrittivamente i requisiti

²² *Inter alia*, Tribunale, causa T-3/93, *Air France c. Commissione*, sentenza del 24 marzo 1994.

²³ *Ex multis*, Corte giust., causa C-309/89, *Codorniu c. Consiglio*, sentenza del 18 maggio 1994.

²⁴ *Inter alia*, Corte giust., causa C-594/19 P, *Deutsche Lufthansa c. Commissione*, sentenza del 20 gennaio 2022, punto 75.

²⁵ *Ex multis*, Corte giust., causa C-297/20 P, *Sabo e. a. c. Parlamento e Consiglio*, sentenza del 14 gennaio 2021, punto 29 e causa C-565/19 P, *Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio*, sentenza del 25 marzo 2021, punto 48; per le proposte volte a introdurre un ricorso diretto nel caso di violazione di un diritto fondamentale, cfr. J. SCHWARZE, *The Legal Protection of the Individual against Regulations in European Union Law*, in *European Public Law*, 2004, 285 ss., spec. 301 ss.

di *locus standi* dei privati nell'ambito del ricorso di annullamento ha sollevato numerose critiche non solo da parte della dottrina²⁶, ma anche all'interno della stessa Corte di Giustizia. Ci si riferisce innanzitutto alle storiche conclusioni dell'avvocato generale Jacobs sul caso *Unión de Pequeños Agricultores* («UPA»)²⁷ relativo all'impugnazione, da parte di un'associazione di categoria rappresentante piccole imprese agricole spagnole, di un regolamento disciplinante il mercato comune dell'olio di oliva, rispetto al quale le autorità nazionali non avevano adottato alcuna misura di esecuzione. In tale situazione, stante la mancanza di un atto nazionale di esecuzione avverso il quale esperire un ricorso davanti ai giudici nazionali, l'unica strada percorribile dalla ricorrente per contestare l'illegittimità dell'atto dell'Unione sarebbe stata quella di violarne le disposizioni per poi farne valere l'illegittimità nell'ambito del procedimento avviato nei suoi confronti a livello nazionale.

Al fine di rafforzare la tutela giurisdizionale effettiva dei privati nel sistema dell'Unione, l'avvocato generale aveva proposto quindi di interpretare diversamente la nozione di «individualmente» e di ritenere integrato tale requisito laddove, in ragione di specifiche circostanze di fatto, questo atto pregiudichi o possa pregiudicare gli interessi del ricorrente. Nel solco di tale prospettazione si era posto pochi mesi dopo il Tribunale che, nella sentenza *Jégo-Quéré*, aveva statuito che la tutela giurisdizionale effettiva, di cui agli artt. 6 e 13 della CEDU e all'art. 47 della Carta, impone di ritenere un privato individualmente interessato da una disposizione

²⁶ *Ex multis*, A. BARAV, *Direct and Individual Concern: An Almost Insurmountable Barrier to the Admissibility of Individual Appeal to the EEC Court*, in *Common Market Law Review*, 1974, 191 ss.; H. RASMUSSEN, *Why is Article 173 Interpreted Against Private Plaintiffs?*, in *European Law Review*, 1980, 112 ss.; G. TESAURIO, *Il controllo diretto della legalità degli atti comunitari e le esigenze di protezione giurisdizionale dei singoli*, in B. NASCIMBENE, L. DANIELE (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, Milano, 1988, 5 ss., spec. 7 ss.; A. ARNULL, *Private Applicants and the Action for Annulment since Cordoniu*, in *Common Market Law Review*, 2001, 7 ss.; P. DE PASQUALE, *Per i ricorsi di annullamento la Corte mantiene le distanze dai singoli*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 1906 ss.; K. LENAERTS T. CORTHAUT, *Judicial Review as a Contribution to the Development of European Constitutionalism*, in *Yearbook of European Law*, 2003, 1 ss.; C. AMALFITANO, *Protezione giurisdizionale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario*, in *Dir. Un. Eur.*, 2003, 13 ss.; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, 109 ss.

²⁷ Conclusioni dell'avvocato generale Francis Jacobs, 21 marzo 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*.

di portata generale che lo riguarda direttamente qualora essa «incida, in maniera certa ed attuale, sulla sua sfera giuridica limitando i suoi diritti ovvero imponendo[gli] obblighi»²⁸.

L'innovativa soluzione prospettata non è stata invece accolta dalla Corte nella celebre sentenza *UPA*²⁹, poi confermata pochi mesi dopo nel ricorso di impugnazione sul caso *Jégo-Quéré*³⁰. Essa, infatti, pur ammettendo che una modifica nel sistema di controllo della legittimità degli atti dell'Unione diverso da quello esistente fosse possibile, per quanto da realizzarsi attraverso una revisione dei Trattati³¹, ha difeso strenuamente la conformità dell'ordinamento giuridico dell'Unione rispetto al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. La Corte ha in particolare richiamato la presenza di un sistema «completo»³² di rimedi in ragione del fatto che, qualora un privato non soddisfi i rigorosi requisiti di legittimazione a impugnare direttamente un atto nell'ambito del ricorso di annullamento, questi potrà farne valere l'invalidità sia davanti al giudice dell'Unione attraverso l'eccezione di legittimità degli atti di cui all'art. 184 TCE (attuale art. 277 TFUE), che innanzi al giudice nazionale inducendo quest'ultimo a sollevare un rinvio pregiudiziale di invalidità conformemente all'art. 177 TCE (attuale art. 267 TFUE). In altre parole, il controllo indiretto sulla legalità degli atti, assicurato dall'eccezione di legittimità e dal rinvio pregiudiziale, è considerato *equivalente* a quello diretto, laddove questo non sia esperibile in ragione del mancato soddisfacimento dei requisiti relativi alla legittimazione a impugnare nell'ambito del ricorso di annullamento. Si viene, in tal modo, a delineare un complesso di rimedi che, essendo basato su un sistema a «vasi comunicanti»³³, si ritiene completo e capace

²⁸ Tribunale, causa T-177/01, *Jégo-Quéré c. Commissione*, sentenza del 3 maggio 2002, punto 51.

²⁹ Corte giust., causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, sentenza del 25 luglio 2002.

³⁰ Corte giust., causa C-263/02 P, *Commissione c. Jégo-Quéré*, sentenza del 1° aprile 2004.

³¹ Corte giust., sentenza *UPA*, cit., punto 45: «Anche se è indubbiamente concepibile un sistema di controllo della legittimità degli atti comunitari di portata generale diverso da quello istituito dal Trattato originario e mai modificato nei suoi principi, spetta, se del caso, agli Stati membri, in conformità all'art. 48 UE, riformare il sistema attualmente in vigore».

³² *Ibid.*, punto 40.

³³ R. MASTROIANNI, *La tutela dei diritti nell'ordinamento comunitario: alcune osservazioni critiche*, in *Dir. Un. eur.*, 2008, 851 ss.

di assicurare il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva.

Benché il riferimento alla presenza di un sistema completo di rimedi fosse stato già elaborato dalla Corte nella sopra citata pronuncia *Les Verts*, in *UPA* esso assume una connotazione ulteriore: la completezza dei rimedi non è “solo” garanzia dell’esistenza di un controllo sulla legittimità degli atti delle istituzioni – come era già nella sentenza *Les Verts* – ma diviene anche strumento per assicurare ai privati il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, quale principio generale dell’ordinamento dell’Unione³⁴.

La rilevanza attribuita al rinvio pregiudiziale quale strumento capace di assicurare la completezza del sistema giurisdizionale dell’Unione si fonda su un duplice presupposto. Il primo attiene alla discutibile – e autorevolmente discussa – presunzione di equivalenza tra il ricorso di annullamento e il rinvio pregiudiziale³⁵. Il secondo presupposto è quello per cui, anche laddove la protezione giurisdizionale non possa essere garantita a livello dell’Unione a fronte del mancato soddisfacimento dei requisiti a impugnare da parte del privato, questi possa ottenere tutela davanti agli organi giurisdizionali nazionali i quali potranno poi (eventualmente) attivare un controllo indiretto sulla legalità dell’atto tramite il rinvio pregiudiziale³⁶. In altre parole, la tutela giurisdizionale a livello nazionale è qualificata quale strumento chiamato a intervenire «in via suppletiva»³⁷ per colmare le lacune di quella garantita a livello dell’Unione.

Questo secondo presupposto si esponeva a forti obiezioni, specialmen-

³⁴ Un primo, se pur decisamente meno approfondito, riferimento alla teoria della completezza dei rimedi si trova già in Corte giust., causa C-321/95 P, *Greenpeace e a. c. Commissione*, sentenza del 2 aprile 1998; in tale occasione, nel negare a Greenpeace legittimazione a impugnare le decisioni con cui si autorizzava la costruzione di alcune centrali elettriche, la Corte ha evidenziato che essa aveva già impugnato tali autorizzazioni davanti ai giudici nazionali e sottolineava che «[s]ebbene questi ricorsi e quello proposto dinanzi al Tribunale abbiano oggetti diversi, entrambi si fondano tuttavia sugli stessi diritti risultanti, per i singoli, dalla direttiva 85/337; tali diritti sono, nel caso di specie, pienamente tutelati dai giudici nazionali, che possono eventualmente sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale, ai sensi dell’art. 177 del Trattato».

³⁵ *Ex multis*, B. CORTESE, *Rinvio pregiudiziale e ricorso di annullamento: parallelismi, intersezioni e differenze*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, 241 ss.; si v. anche *infra*, Capitolo 4, par. 1.

³⁶ Cfr. A. ADINOLFI, *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, cit., 281 ss.

³⁷ *Ibid.*, 276.

te laddove – come nel caso all'origine della sentenza *UPA* – l'impugnazione avesse ad oggetto un atto che, non richiedendo misure di esecuzione da parte degli Stati membri, non fosse suscettibile di ricorso giurisdizionale davanti agli organi giurisdizionali nazionali.

Sotto un altro profilo, è necessario ricordare che la coerenza tra il ricorso di annullamento e il rinvio pregiudiziale di invalidità è assicurato dal principio, elaborato dalla Corte a partire dalla sentenza *TWD*, per cui un privato non può contestare davanti al giudice nazionale l'illegittimità di un atto dell'Unione avverso il quale, pur risultando «senza alcun dubbio» legittimata a impugnare l'atto nell'ambito di un ricorso di annullamento, non lo abbia fatto nei termini previsti³⁸. Come successivamente precisato dalla Corte, rimane tuttavia ferma la facoltà del giudice di sollevare la questione d'ufficio³⁹.

4. *Le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona ai requisiti di locus standi dei privati nel ricorso di annullamento e il ruolo degli organi giurisdizionali nazionali*

È nel quadro sopra delineato – e accogliendo la strada velatamente sollecitata dalla Corte in *UPA* – che, nell'ambito delle consultazioni che hanno portato all'elaborazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa («Trattato costituzionale»), uno degli aspetti più dibattuti ha riguardato la modifica dei presupposti per la legittimazione ad agire dei privati nell'ambito del ricorso di annullamento⁴⁰. Tra i diversi orienta-

³⁸ Corte giust., causa C-188/92, *TWD c. Bundesrepublik Deutschland*, sentenza del 9 marzo 1994, punto 24; v. anche causa C-135/16, *Georgsmarienhütte e a.*, sentenza del 25 luglio 2018 con commento di T. M. MOSCHETTA, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso d'annullamento alla luce della "deroga TWD"*. Nota a commento della sentenza *Georgsmarienhütte*, in *Eurojus*, 2019.

³⁹ Corte giust., causa C-222/04, *Ministero dell'economia c. Cassa di risparmio di Firenze e al.*, sentenza del 10 gennaio 2006.

⁴⁰ Per un'analisi del dibattito cfr. *inter alia*, A. ADINOLFI, *Le istituzioni giudiziarie nel progetto di Costituzione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, 645 ss.; R. BARENTS, *The Court of Justice in the Draft Constitution*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2004, 121 ss.; T. TRIDIMAS, *The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union?*, in T. TRIDIMAS, P. NEBBIA, P. MATTHEWS

menti, è prevalso quello che ha condotto a inserire nell'allora art. 230, par. 4, TCE, una ulteriore ipotesi di *locus standi* dei privati, accanto a quelle già previste. Abbandonato il progetto di Trattato costituzionale, questa proposta è stata poi integralmente inserita nell'attuale art. 263 TFUE che, nell'ultima parte di frase del quarto comma, riconosce alla persona fisica o giuridica legittimazione a impugnare non solo – come già previsto – l'atto adottato nei suoi confronti e quello che la riguarda direttamente e individualmente, ma anche gli «atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione» («art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE»).

Diversamente da quanto suggerito dall'avvocato generale Jacobs nelle sue conclusioni sul caso *UPA*, il Trattato di Lisbona non ha quindi introdotto un generico ampliamento delle condizioni per la legittimazione ad agire dei privati, ma è andato “semplicemente” a eliminare il requisito dell'individualmente riguardato al fine di agevolare i requisiti per l'impugnazione di quegli atti (regolamentari) che, non comportando misure di esecuzione, non siano suscettibili di ricorso a livello nazionale. In tal modo, si voleva evitare che, stante appunto l'assenza di atti di esecuzione da parte delle autorità nazionali, l'unica strada percorribile dal privato per far valere l'illegittimità dell'atto dell'Unione fosse quella di violarne le disposizioni per poi contestarne l'invalidità nell'ambito del procedimento avviato nei suoi confronti a livello nazionale⁴¹.

L'introduzione di una nuova ipotesi di *locus standi*, con riguardo a questa specifica situazione, va esaminata tenendo conto della contemporanea introduzione nell'art. I-29, co. 2, del Trattato costituzionale e poi nell'art. 19, par. 1, co. 2, TUE (per semplicità, d'ora in avanti «art. 19 TUE») della previsione per cui «[g]li Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione». In tal modo, in corrispondenza del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta – assunta con il Trattato di Lisbona al rango di diritto primario – si introduce

(eds.), *European union law for the twenty-first century. Volume 1: rethinking the new legal order*, Oxford, 2004, 113 ss.; M. VARJU, *The Debate on the Future of the Standing under Article 230(4) TEC in the European Convention*, in *European Public Law*, 2004, 43 ss.

⁴¹ V. Convenzione europea, Relazione finale del circolo di discussione sul funzionamento della Corte di giustizia, 25 marzo 2003, CONV 636/03 CERCLE I 13, punto 21.

uno speculare «obbligo di risultato»⁴² in capo agli Stati membri.

Da una «lettura congiunta» dell'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE e dell'art. 19 TUE⁴³ emerge quindi che l'auspicio, autorevolmente espresso in vigore dell'art. 230, co. 4, TCE, di ampliare i requisiti di *locus standi* dei privati in sede di ricorso di annullamento è stato solo parzialmente accolto dai redattori del Trattato⁴⁴. La scelta è stata piuttosto quella di rafforzare il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva dei privati non solo e non tanto a livello dell'Unione, attraverso un'estensione della loro legittimazione ad agire nel ricorso di annullamento, quanto piuttosto sul piano dei rimedi giurisdizionali nazionali attraverso la previsione dell'obbligo degli Stati membri di garantire rimedi giurisdizionali effettivi in tutti i settori disciplinati dal diritto dell'Unione. In altre parole, l'ampliamento della tutela giurisdizionale nell'ordinamento UE è stato perseguito cercando di rendere completo il sistema giurisdizionale dell'Unione complessivamente inteso⁴⁵ e, in particolare, rafforzandone il perno a livello nazionale.

5. Oggetto e piano dell'indagine

Nel presente lavoro, ci si propone di esaminare la portata delle modifiche, introdotte dal Trattato di Lisbona, per accrescere la tutela giurisdi-

⁴² K. LENAERTS, *The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union*, cit., 1629; riferendosi alla bozza di quello che è poi divenuto l'attuale art. 19 TUE, l'A. evidenzia che «This latter provision might have far-reaching implications in terms of possibly prompting the Court to transform the above-mentioned obligation for the national courts to make best endeavours into an obligation for the Member States to achieve a particular result, i.e. to provide an appropriate legal remedy so as to allow the national courts to refer for a preliminary ruling on the validity of Community acts».

⁴³ Conclusioni dell'avvocata generale Juliane Kokott, causa C-583/11, *Inuit*, 17 gennaio 2013, punto 34 in cui si evidenzia l'importanza di una «lettura congiunta dell'articolo 263, quarto comma, TFUE e dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE».

⁴⁴ Cfr. A. ADINOLFI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, 45 ss., in particolare 53-54; B. MARCHETTI, *L'impugnazione degli atti normativi da parte dei privati nell'art. 263 TFUE*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, 1471 ss.

⁴⁵ Si v. ancora conclusioni dell'avvocata generale Juliane Kokott sul caso *Inuit*, cit., punto 34 in cui si evidenzia il principio per cui «le possibilità del singolo di ottenere tutela giurisdizionale contro gli atti giuridici dell'Unione di portata generale non devono necessariamente sempre consistere nella facoltà di adire direttamente i giudici dell'Unione».

zionale dei privati davanti alla Corte di Giustizia e agli organi giurisdizionali nazionali, con la specifica finalità di accertare se le suddette modifiche abbiano effettivamente permesso il rafforzamento di un sistema giurisdizionale autenticamente completo e, in quanto tale, pienamente conforme al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta.

L'analisi, che si limiterà a prendere in esame la giurisprudenza della Corte e del Tribunale prescindendo invece dallo studio della prassi a livello nazionale, verterà sui due "assi" della riforma.

Innanzitutto, si esaminerà l'interpretazione elaborata con riguardo alla nozione di «atto regolamentare»⁴⁶ e al requisito dell'«assenza di misure di esecuzione»⁴⁷. La chiave di lettura utilizzata per esaminare la giurisprudenza rilevante in materia sarà il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva dei privati per mettere in luce la specifica declinazione che esso assume nell'interpretazione elaborata dalla Corte di Giustizia. Si cercherà, in particolare, di rilevare se questo si configuri quale diritto alla tutela davanti al giudice dell'Unione o se sia piuttosto inteso quale diritto da garantirsi nell'ambito del sistema giurisdizionale complessivamente inteso e, dunque, secondo una concezione improntata alla teoria della completezza dei rimedi.

Successivamente⁴⁸, si cercherà di valutare la rilevanza che l'introduzione dell'art. 19 TUE ha avuto sulla giurisprudenza relativa al ruolo degli organi giurisdizionali nazionali nel sistema dell'Unione. Il filo conduttore dell'analisi sarà nuovamente costituito dal diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, considerando la funzione dei giudici nazionali sia con riguardo ai loro obblighi di interpretare le norme procedurali nazionali in modo funzionale all'effettività del diritto UE, sia in relazione alla collocazione sistemica e costituzionale degli organi giurisdizionali nazionali nel sistema dell'Unione.

A quest'ultimo proposito, l'analisi permetterà di mettere in luce come la giurisprudenza elaborata al riguardo abbia condotto la Corte a qualificare i giudici nazionali come uno dei pilastri su cui si fonda, insieme alla Corte stessa, l'apparato giurisdizionale dell'Unione. Si cercherà in particolare di indagare se l'art. 19 TUE si ponga in piena continuità con la giurispru-

⁴⁶ V. *infra*, Capitolo 1.

⁴⁷ V. *infra*, Capitolo 2.

⁴⁸ V. *infra*, Capitolo 3.

denza elaborata nell'assetto pre-Lisbona, costituendone una mera codificazione, o se piuttosto esso abbia costituito il fondamento per rafforzare il ruolo sistemico e costituzionale degli organi giurisdizionali nazionali, fino a riconoscerne una piena integrazione nel sistema dell'Unione.

Giunti a questo punto dell'analisi, ci si interrogherà circa la rilevanza che le lacune nella protezione giurisdizionale nazionale possono avere sull'interpretazione dei requisiti per la legittimazione ad agire dei privati nel ricorso di annullamento introdotte all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE. Posto, infatti, che l'apparato giurisdizionale dell'Unione va inteso nel suo complesso e si fonda sul principio secondo cui «le possibilità del singolo di ottenere tutela giurisdizionale contro gli atti giuridici dell'Unione [...] non devono necessariamente sempre consistere nella facoltà di adire direttamente i giudici dell'Unione»⁴⁹, *quid iuris* qualora uno dei due pilastri fondanti tale sistema giurisdizionale non risponda allo standard di tutela giurisdizionale effettiva?

In particolare, ci si chiederà se, nell'ipotesi in cui i rimedi giurisdizionali nazionali non siano effettivi – perché, del tutto assenti o non conformi agli standard della tutela giurisdizionale effettiva definiti dal diritto dell'Unione, come può accadere allorché essi non rispondano a criteri di imparzialità e indipendenza –, sia immaginale, per evitare che tale carenza vada inevitabilmente a compromettere la portata complessiva del sistema giurisdizionale dell'UE, che il fulcro della tutela sia (ri)portato a livello dell'Unione, attraverso un'interpretazione dei requisiti di *locus standi* dei privati capace di tenere conto dell'assenza di rimedi nazionali effettivi.

Dopo aver illustrato il contenuto della soluzione interpretativa proposta, se ne verificherà la percorribilità su un piano sia teorico che pratico⁵⁰ per poi interrogarsi circa le ragioni che rendono l'adozione di tale interpretazione tanto opportuna quanto necessaria⁵¹.

⁴⁹ Si v. ancora conclusioni dell'avvocata generale Juliane Kokott sul caso *Inuit*, cit., punto 34.

⁵⁰ V. *infra*, Capitolo 4.

⁵¹ V. *infra*, Conclusioni.

Capitolo 1

LE MODIFICHE RELATIVE AI REQUISITI DI *LOCUS STANDI* DEI PRIVATI NEL TRATTATO DI LISBONA E LA LORO APPLICAZIONE GIURISPRUDENZIALE: LA NOZIONE DI ATTO REGOLAMENTARE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La nozione restrittiva di atto regolamentare nelle pronunce sul caso *Inuit*. – 2.1. I criteri interpretativi utilizzati dalla Corte nella sentenza *Inuit*: il contesto e la genesi della disposizione. – 2.2. (*segue*) e la limitata rilevanza del criterio teleologico. – 3. Le potenzialità espansive della nozione di atto regolamentare nella sentenza *Montessori*. – 4. Breve tassonomia della tipologia di atti qualificabili come regolamentari. – 4.1. Gli atti delegati e gli atti esecutivi. – 4.1.1. La peculiare natura degli atti delegati e il ruolo di controllo del Parlamento. – 4.1.2. Le potenzialità connesse all'impugnabilità degli atti delegati e di esecuzione: il caso della sospensione della designazione di paese di origine sicuro o di paese terzo sicuro a livello UE. – 5. L'impugnabilità delle decisioni di conclusione di un accordo internazionale. – 5.1. La giurisprudenza sui ricorsi dei cittadini britannici in seguito alla Brexit. – 5.2. Le criticità delle argomentazioni del Tribunale. – 5.2.1. Il tradizionale (ma sempre attuale) argomento della non diretta impugnabilità degli atti dotati di legittimazione democratica. – 6. Criticità e aporie della nozione di atto regolamentare: l'impossibilità di risolverle introducendo un criterio definitorio sostanziale.

1. Premessa

Come già richiamato¹, le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona per rafforzare la tutela giurisdizionale effettiva dei singoli nel sistema dell'Unione ruotano attorno a due assi: l'introduzione dell'art. 19, par. 1, co. 2, TUE e la previsione, nell'art. 263, co. 4, TFUE, di una nuova ipotesi di *locus standi* dei privati. Quest'ultima presuppone la necessaria coesistenza di tre elementi: a) l'impugnazione di un «atto regolamentare», b) la circostanza che quest'atto non comporti alcuna misura d'esecuzione e c) che riguardi direttamente il ricorrente.

Un'analisi volta ad apprezzare la rilevanza che quest'ultima modifica ha avuto per accrescere la tutela giurisdizionale dei singoli deve, pertanto,

¹ V. *supra*, Introduzione, par. 3.

prendere le mosse dall'esame della nozione di «atto regolamentare».

Al riguardo, è quasi superfluo richiamare che rileva innanzitutto il criterio generale cui l'art. 263, co. 1, TFUE subordina l'impugnabilità degli atti dell'Unione. Tale disposizione, da un lato, esclude l'esperibilità di un ricorso di annullamento avverso le raccomandazioni e i pareri che, come noto, sono privi di efficacia vincolante ai sensi dell'art. 288 TFUE e, dall'altro, dispone l'impugnabilità di una serie di atti «destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi». Partendo da tale articolato, è ormai ampiamente consolidato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia il principio per cui il ricorso è esperibile nei confronti di tutte le disposizioni adottate da istituzioni, organi e organismi dell'Unione dotati di legittimazione passiva² che siano «destinate a produrre effetti giuridici vincolanti»³. La qualificazione di «atto impugnabile» è quindi subordinata a un criterio di natura sostanziale⁴ e prescinde dalla forma dell'atto (c.d. criterio della prevalenza della sostanza sulla forma); ciò presuppone un accertamento volto a valutare gli effetti dell'atto sulla base «di criteri obiettivi, come il contenuto di detto atto, tenendo conto eventualmente del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dei poteri dell'istituzione da cui esso promana»⁵.

Venendo invece alla specifica nozione di «atto regolamentare», essa è risultata, fin dall'origine, particolarmente problematica stante l'assenza nei Trattati di una definizione al riguardo. Una ulteriore complicazione è derivata dal fatto che l'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE ha ripreso in modo identico il contenuto dell'art. III-365, par. 4, del Trattato costituzionale che, tuttavia, pur non includendo una definizione di atto regolamentare⁶,

² Per un approfondimento sulla legittimazione passiva, cfr. *inter alia*, D.P. DOMENICUCCI, *Il ricorso di annullamento*, cit., 159 ss.

³ *Ex multis*, Corte giust., causa C-650/18, *Ungheria c. Parlamento*, sentenza del 3 giugno 2021, punto 37. Per una dettagliata analisi delle tipologie di atti impugnabili anche con puntuali riferimenti a diversi settori materiali, v. K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK (Eds.), *EU Procedural Law*, cit., spec. 277 ss.

⁴ V. D.P. DOMENICUCCI, *Il ricorso di annullamento*, cit., 162-163; l'A. fa riferimento a un criterio sostanziale, unitamente a uno procedurale.

⁵ Corte giust., causa C-650/18, *Ungheria c. Parlamento*, cit., punto 38.

⁶ L'assenza di tale definizione è stata particolarmente criticata, ancor più in ragione del fatto che l'espressione compare in una disposizione finalizzata ad assicurare la tutela giurisdizionale dei privati; in tal senso, cfr. C. KOCH, *Locus Standi of Private Applicants Under the EU Constitution: Preserving Gaps in the Protection of Individuals' Right to an*

delineava una precisa gerarchia tra le fonti del diritto dell'Unione caratterizzata da una chiara distinzione tra atti legislativi e non legislativi. Al contrario, una gerarchia altrettanto precisa delle fonti manca nel TUE e nel TFUE andando, in tal modo, ad accrescere le incertezze definitorie del concetto *de qua*⁷.

L'assenza di una nozione di atto regolamentare nel TFUE ne ha rimesso la definizione alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, conducendo a rilevanti pronunce sia del Tribunale che della Corte. Si tratta evidentemente di un concetto di natura "costituzionale" in ragione delle ricadute che esso ha con riguardo al riconoscimento del *locus standi* dei privati nell'ambito del ricorso di annullamento e, in ultima analisi, alla garanzia del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Nonostante tale importanza, la giurisprudenza al riguardo risulta piuttosto scarsa. Essa è stata inaugurata dalle pronunce sul celebre caso *Inuit* in cui prima il Tribunale e poi la Corte sono giunti a elaborare una nozione di atto regolamentare quale *atto di portata generale* che sia *privo di natura legislativa*⁸. Tale definizio-

Effective Remedy, in *European Law Review*, 2005, 511 ss., in particolare 520.

⁷ Come noto, l'assenza di una definizione chiara e formale di una gerarchia tra le norme del diritto dell'Unione è sempre stata problematica; al riguardo, cfr. *inter alia* A. TIZZANO, *The Instruments of Community Law and the Hierarchy of Norms*, in J. A. WINTER, D. M. CURTIN, A. E. KELLERMANN, B. DE WITTE (eds.), *Reforming the Treaty on European Union: The Legal Debate*, 1996, The Hague, 207 ss.; P. ACCONCI, *Quale gerarchia delle fonti nel nuovo diritto dell'Unione?*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, 253 ss.; E. CANNIZZARO, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, 651 ss.; per un'analisi delle modifiche apportate al sistema delle fonti in seguito al Trattato di Lisbona, v. *inter alia*, J. BAST, *New Categories of Acts after the Lisbon Reform: Dynamics of Parliamentarization of EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2012, 885 ss.; P. DE PASQUALE, *I rapporti tra fonti di diritto dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, 191 ss.; con specifico riferimento alle fonti di terzo grado e alla gerarchia tra atti delegati e atti di esecuzione introdotta dal Trattato di Lisbona, v. G. VITALE, *La delega di poteri normativi nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, Napoli, 2019, spec. 162 ss. Il rapporto tra la definizione di una chiara gerarchia delle fonti e il ricorso di annullamento è stato evidenziato in particolare da A. TIZZANO, *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996, 57 ss.; sul punto, con specifico riguardo alla nozione di atto regolamentare, v. G. VITALE, *La nozione di "atto regolamentare" nella sentenza Montessori: legittimazione attiva dei singoli e gerarchia delle fonti*, in *Dir. Un. Eur.*, 2019, 1 ss.

⁸ Tribunale, ordinanza del 6 settembre 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, causa T-18/10 e Corte giust. (Grande Sezione), *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, sentenza del 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P; per alcuni commenti, v. *inter alia*, A. ALBORS-LLORENS, *Remedies Against the EU Institutions after*

ne, come successivamente specificata nell'altrettanto importante sentenza *Montessori*⁹, si è posta come una pietra miliare da cui la Corte di Giustizia non si è – almeno fino ad ora – più allontanata.

In questo capitolo, ci si soffermerà innanzitutto sulle argomentazioni svolte dalla Corte in tali fondamentali pronunce; nonostante la loro notorietà, un richiamo ad esse appare infatti necessario, oltre che per rilevarne alcune incoerenze e criticità, per trarre da tale giurisprudenza elementi volti a cercare di risolvere gli aspetti di incertezza tuttora esistenti in relazione alla nozione di atto regolamentare. Successivamente, si offrirà una breve nomenclatura degli atti che la Corte di Giustizia ha fino ad ora qualificato come regolamentari. Stante la particolare rilevanza assunta al riguardo dagli atti delegati e di esecuzione, ci si soffermerà brevemente su di essi, avendo cura di dare particolare conto del ruolo estremamente rilevante assunto dal Parlamento nella procedura per la loro adozione. Questo approfondimento sarà, peraltro, funzionale a mettere in luce alcune contraddizioni insite nella nozione di atto regolamentare e, in particolare, nella “sottostante” definizione di atto non legislativo, adottate

Lisbon: an Era of Opportunity?, in *The Cambridge Law Journal*, 2012, 507 ss.; L. CALZOLARI, *La nozione di “atti regolamentari” ex art. 263 co. 4 TFUE nelle prime sentenze del Tribunale dell’Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 523 ss.; M.E. BARTOLONI, *La nozione di «atto regolamentare» nell’interpretazione offerta dalla Corte di giustizia dell’Unione europea e i suoi riflessi sul ricorso individuale di invalidità*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, 249 ss.; N. BAETEN, P.-A. VAN MALLEGHEM, *Before the law stands a gatekeeper – Or, what is a “regulatory act” in Article 263(4) TFEU?*, in *Common Market Law Review*, 2014, 1187 ss.; R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Striking the Right Balance: Limits on the Right to Bring an Action Under Article 263(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union*, in *American University International Law Review*, 2015, 743 ss.

⁹ Corte giust., cause riunite da C-622/16 P a C-624/16 P, *Scuola Elementare Maria Montessori c Commissione*, 6 novembre 2018, su cui v. *inter alia*, G. CAGGIANO, *La legittimazione ad agire per annullamento di un atto regolamentare da parte di soggetti che dimostrino un interesse individuale: il caso Montessori/Ferracci in materia di aiuti di Stato e le esenzioni fiscali ICI/IMU agli enti ecclesiastici*, in *Eurojus*, 2018, 1 ss.; M. ORLANDI, *La Scuola elementare Montessori e Pietro Ferracci, contro i privilegi delle associazioni religiose*, in *Dir. Un. Eur.*, 2018, 771 ss.; A. PISAPIA, *Il problema del recupero delle tasse comunali non versate dalla Chiesa cattolica a seguito della declaratoria di illegittimità dell’esenzione in quanto qualificata come aiuto di stato*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2018, 609 ss.; G. VITALE, *La nozione di “atto regolamentare” nella sentenza Montessori: legittimazione attiva dei singoli e gerarchia delle fonti*, in *Dir. Un. Eur.*, 2019, 1 ss.; R. CARANTA, *Knock, and it shall be opened unto you: Standing for non-privileged applicants after Montessori*, in *Common Market Law Review*, 2021, 163 ss.

dalla Corte di Giustizia. Infine, si prenderanno in considerazione i dubbi che permangono con riguardo al concetto qui in esame che sono, in particolare, emersi in relazione alla possibilità – esaminata in una significativa giurisprudenza del Tribunale – di ricondurre alla categoria degli atti regolamentari le decisioni di conclusione degli accordi internazionali. Tale questione pone l'ulteriore interrogativo, cui si cercherà di rispondere in chiusura, relativo alla possibilità di integrare la definizione di cui alle sentenze *Inuit* e *Montessori* con un criterio sostanziale che consenta, da un lato, di restringere la nozione di atto regolamentare agli atti espressione delle funzioni *latu sensu* esecutive del Consiglio e della Commissione e, dall'altra, di individuare, accanto agli atti legislativi e a quelli regolamentari, una terza categoria di atti soggetta alle più restrittive condizioni di impugnabilità di cui all'art. 263, co. 4, seconda frase, TFUE.

2. La nozione restrittiva di atto regolamentare nelle pronunce sul caso *Inuit*

Le pronunce sul caso *Inuit* traggono origine dal ricorso di annullamento, presentato da alcune persone fisiche, associazioni e imprese operanti nel settore della caccia alla foca o della commercializzazione dei prodotti da essa derivanti, nei confronti di un regolamento comunitario volto a individuare alcune norme in materia di immissione sul mercato dei derivati da tale animale¹⁰. Le eccezioni di ricevibilità con cui il Parlamento e il Consiglio contestavano, tra l'altro, che il regolamento impugnato non fosse qualificabile come atto regolamentare, condussero prima il Tribunale e poi la Corte a fornire, per la prima volta, un'interpretazione di tale nozione¹¹. Come già richiamato, il Tribunale è giunto alla conclusione che essa

¹⁰ Regolamento (CE) n. 1007/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, sul commercio dei prodotti derivati dalla foca, *GUUE* L 286 del 31.10.2009, 36 ss.

¹¹ Per un commento sull'ordinanza del Tribunale, cfr. tra gli altri J. BAST, *New Categories of Acts after the Lisbon Reform: dynamics of Parliamentarization in EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2012, 885 ss.; C. BUCHANAN, *Long Awaited Guidance on the Meaning of "Regulatory Act" for Locus Standi Under the Lisbon Treaty*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2012, 115 ss.; S. PEERS, M. COSTA, *Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, 82 ss.; M. WATHELET,

deve interpretarsi come ricomprensivo ogni *atto di portata generale* che sia *privo di natura legislativa*. Questa conclusione è stata oggetto di uno dei motivi di ricorso dedotti a sostegno dell'impugnazione successivamente proposta dai ricorrenti avverso l'ordinanza del Tribunale ed esaminata dalla Corte nella composizione della Grande sezione.

A dispetto della portata storica e “costituzionale” della pronuncia, l'argomentazione svolta dalla Grande sezione sulla nozione di atto regolamentare appare estremamente stringata. Tale sinteticità emerge, oltre che in relazione al ristretto numero di paragrafi dedicati alla questione, anche su un piano metodologico. A questo proposito è rilevabile un'ulteriore stonatura tra la necessità, dichiarata in apertura dalla Corte, di procedere a elaborare un'interpretazione che tenga conto, oltre che della formulazione della disposizione, del contesto in cui è inserita, delle finalità da essa perseguite e della genesi che l'ha caratterizzata¹², e la successiva argomentazione che si focalizza esclusivamente sul contesto e sulla genesi della disposizione¹³, riconoscendo invece uno spazio molto circoscritto al criterio teleologico.

2.1. *I criteri interpretativi utilizzati dalla Corte nella sentenza Inuit: il contesto e la genesi della disposizione*

Per quanto riguarda il contesto della disposizione, la Corte ha evidenziato che una lettura sistematica delle diverse parti di cui si compone l'art. 263, co. 4, TFUE consente di concludere che gli atti regolamentari costi-

J. WILDEMEERSCH, *Recours en annulation: une première interprétation restrictive du droit d'action élargi des particuliers?*, in *Journal de droit européen*, 2012, 75 ss.

¹² In senso analogo, si v. Tribunale, sentenza *Inuit*, cit., punto 40, in cui si dichiara di procedere a «un'interpretazione letterale, storica e teleologica». Si noti che, a differenza dei primi tre criteri interpretativi, basati su una giurisprudenza consolidata (si v. tra gli altri, Corte giust., causa 283/81, *CILFIT*, sentenza del 6 ottobre 1982, punti 18-20), il richiamo alla genesi della disposizione costituiva, all'epoca, un criterio innovativo che aveva trovato impiego solo in Corte giust., causa C-370/12, *Pringle*, sentenza del 27 novembre 2012, punto 135. Per un approfondimento circa l'importanza dei lavori preparatori per l'interpretazione degli atti di diritto UE, cfr. S. LATTANZI, *I «travaux préparatoires» del diritto dell'Unione Europea: tassonomia, ruolo e funzioni*, Padova, 2022.

¹³ A differenza del Tribunale, inoltre, la Corte ha dato per presupposto che l'espressione di atti regolamentari si riferisca ad atti a portata generale, soffermandosi esclusivamente circa la natura degli atti – legislativi o non legislativi – in essa annoverabili.

tuiscono una categoria più ristretta nell'ambito di quella, più ampia, degli «atti»¹⁴. Al riguardo, preme evidenziare che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Grande sezione¹⁵, la soluzione adottata non sembra essere l'unica capace di conferire significato alla distinzione tra le nozioni di «atti» e «atti regolamentari» che emerge dall'art. 263, co. 4. Stante l'ampio margine interpretativo di cui la Corte disponeva in ragione dell'assenza tanto di una definizione della nozione *de qua* nei Trattati quanto di qualsiasi esplicito riferimento, nell'art. 263, co. 4, alla natura legislativa o non legislativa dell'atto oggetto di ricorso – una distinzione, invece, esplicitamente richiamata in altre disposizioni del TFUE¹⁶ – la differenziazione tra «atti» e «atti regolamentari» si sarebbe potuta altresì rintracciare attribuendo a questi ultimi una specificità diversa da quella del carattere non legislativo. In particolare, dal punto di vista sistematico, nulla avrebbe precluso alla Corte la possibilità di interpretare la nozione di atto regolamentare facendo riferimento, per analogia, al concetto di regolamento di cui all'art. 288 TFUE che, come noto, può avere sia natura legislativa che non legislativa¹⁷. Questa interpretazione avrebbe potuto trovare fondamento nella circostanza che è proprio in relazione ai regolamenti – la

¹⁴ Secondo quanto evidenziato dalla Corte, tale nozione ricomprende tutti gli atti dell'Unione, produttivi di effetti giuridici vincolanti e include sia atti individuali che atti di portata generale e questi ultimi possono, a loro volta, avere natura legislativa o non legislativa; Corte giust., sentenza *Inuit*, cit., punto 58.

¹⁵ *Ibidem*: «L'adozione di un'interpretazione contraria equivarrebbe a privare di senso la distinzione tra i termini “atti” e “atti regolamentari” delineata dalla seconda e dalla terza parte di frase dell'articolo 263, quarto comma, TFUE».

¹⁶ V. in particolare, articoli 289, 290, 297 TFUE. Proprio in ragione di ciò, è stato sostenuto in dottrina che, nella sistematica del TFUE, se l'art. 263, co. 4, ult. fr., avesse dovuto riferirsi solo agli atti non legislativi, un esplicito riferimento ad essi sarebbe stata la modalità più opportuna per escludere gli atti legislativi; in questo senso, S. BALTHASAR, *Locus standi rules for challenges to regulatory acts by private applicants: the new art. 263(4) TFEU*, in *European Law Review*, 2010, 35, 542 ss., in particolare 545; *contra*, R. A. GARCIA, *Lisbon and the Court of Justice of the European Union*, Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional, 2010, Working Paper 1, 1 ss., spec. 14; l'A. considera il mantenimento del riferimento agli atti regolamentari nell'art. 263, co. 4, ult. fr. «a simple error».

¹⁷ In questo senso T. LOCK, *EU Accession to the ECHR: Implications for the Judicial Review in Strasbourg*, in *European Law Review*, 2010, 777 ss., spec. 789; per un esplicito riferimento a un'interpretazione analogica, v. L. CALZOLARI, *La nozione di “atti regolamentari” ex art. 263 co. 4 TFUE nelle prime sentenze del Tribunale dell'Unione europea*, cit., spec. 537.

cui applicazione non necessita, di regola, di misure nazionali di esecuzione – che si configura la caratteristica della diretta applicabilità cui fa riferimento l'ultima frase dell'art. 263, co. 4¹⁸. D'altra parte, è da rilevare la presenza di una giurisprudenza precedente l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona in cui l'espressione «atto regolamentare» era stata riferita proprio ai regolamenti¹⁹.

Un ruolo decisivo, nell'argomentazione che ha condotto la Corte a definire l'atto regolamentare quale atto di portata generale non legislativo, è rappresentato dalla genesi della disposizione. Al riguardo, la Grande sezione, evidenziando che la formulazione dell'art. 263, co. 4, TFUE è identica a quell'art. III365, co. 4, del progetto di Trattato costituzionale, ne ha richiamato i lavori preparatori sottolineando come da essi emerga la volontà di non modificare i requisiti previsti dall'art. 230, co. 4, TCE per l'impugnazione degli atti legislativi, introducendo invece delle condizioni meno restrittive esclusivamente per quella particolare categoria di atti costituita dagli atti regolamentari. Il punto è stato oggetto di ampia attenzione nelle conclusioni dell'avvocata generale Kokott la quale ha svolto un dettagliato esame dei documenti della Convenzione europea che lavorò al progetto di Trattato costituzionale. Da essi emerge, tra l'altro, la proposta di introdurre, al fine di garantire condizioni di impugnazione meno restrittive per il ricorso di annullamento dei privati, il riferimento alla categoria di «atto di portata generale» in alternativa a quella di «atto regolamentare»²⁰. Quest'ultima formulazione fu, invece, preferita al fine

¹⁸ In questo senso, A. ADINOLFI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., spec. 55.

¹⁹ Si v., *inter alia*, Tribunale, causa T-231/02, *Gonnelli e AIFO c. Commissione*, ordinanza del 2 aprile 2004, punto 30; causa T-226/04, *Italia c. Commissione*, sentenza del 15 marzo 2006, punto 91; si veda anche Tribunale, causa T-110/12, *Iranian Offshore Engineering & Construction c. Consiglio*, ordinanza dell'11 marzo 2013, punto 36, in cui il Tribunale ha qualificato come atti di «natura regolamentare» quelli oggetto delle sentenze della Corte nelle cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, sentenza del 3 settembre 2008, punti 241-243 e nella causa C-548/09 P, *Bank Melli Iran c. Consiglio*, sentenza del 16 novembre 2011, punto 45; nel primo caso si trattava di un regolamento che imponeva misure restrittive in ambito PESC; nel secondo, di una decisione in materia di misure restrittive che, tuttavia, la Corte aveva riqualificato come regolamento.

²⁰ Segretariato della Convenzione europea, *Relazione finale del circolo di discussione sul funzionamento della Corte di giustizia*, 25 marzo 2003, doc. CONV 636/03, punto 20.

di assicurare una *distinzione* tra i requisiti di ricorso dei privati nei confronti degli atti legislativi e quelli relativi all'impugnazione degli atti regolamentari prevedendo, in particolare, un alleggerimento solo per questi ultimi²¹. Nel progetto di Trattato costituzionale era, infatti, chiaro che il «regolamento europeo» era da qualificarsi come «un atto non legislativo di portata generale»²².

Molto opportunamente, l'avvocata generale si è soffermata sulle differenze esistenti tra il Trattato costituzionale e il Trattato di Lisbona circa la distinzione tra atti legislativi e non legislativi che – come da essa rilevato – consentirebbe di riconoscere al concetto di atti regolamentari una nozione più ampia rispetto a quella che scaturisce dai lavori preparatori del Trattato costituzionale²³. Ad avviso dell'avvocata generale, tuttavia, tale possibilità non è percorribile poiché dal mandato della Conferenza intergovernativa del 2007 che ha negoziato il Trattato di Lisbona risulta che, nonostante il progetto costituzionale fosse stato «abbandonato», il nuovo Trattato di riforma avrebbe dovuto «integrare» nei trattati esistenti i risultati della Conferenza intergovernativa del 2004, secondo quanto specificato nel mandato stesso²⁴. In quest'ultimo si specifica, in particolare, che «a seguito dell'abbandono dei termini “legge” e “legge quadro”, le innovazioni convenute nella [Conferenza intergovernativa del] 2004 saranno *adattate*, ferma restando la distinzione tra atti legislativi e non legislativi e *relative conseguenze*»²⁵. È proprio il riferimento al mantenimento delle

²¹ *Ibid.*, punto 22; v. anche Nota di trasmissione del Praesidium, 12 maggio 2003, Disposizioni sulla Corte di Giustizia e il Tribunale di primo grado, doc. CONV 734/03, 20.

²² Trattato costituzionale, art. I-33.

²³ L'avvocata generale ha, in particolare, richiamato la circostanza che la distinzione gerarchica tra atti legislativi e non legislativi, contenuta nel Trattato costituzionale non è stata riprodotta dal Trattato di Lisbona in cui, invece, la distinzione tra queste due categorie di atti è, conformemente all'art. 289, par. 1, TFUE, di natura «per lo più procedurale»; cfr. conclusioni dell'avvocata generale Juliane Kokott, causa C-583/11 P, *Inuit*, 17 gennaio 2013, punto 42.

²⁴ Mandato della Conferenza intergovernativa del 2007 trascritto nel doc. 11218/07 del Consiglio del 26 giugno 2007, par. 1 e 4.

²⁵ *Ibid.*, par. 19, lettera v) (corsivo aggiunto); il passaggio prosegue specificando che «Pertanto, dopo l'articolo 249 verranno inseriti tre articoli rispettivamente sugli atti adottati secondo una procedura legislativa, gli atti delegati e gli atti di esecuzione. L'articolo sugli atti legislativi stabilirà che gli atti (regolamenti, direttive o decisioni) adottati in base alla procedura legislativa (ordinaria o speciale) sono atti legislativi. La terminologia degli

conseguenze connesse alla suddetta distinzione che ha indotto l'avvocata generale a escludere la volontà della Conferenza intergovernativa del 2007 di abbracciare un'interpretazione estensiva dell'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE e tale da superare la distinzione, tra atti legislativi e non legislativi, propria del Trattato costituzionale.

Al riguardo, è possibile svolgere due ordini di considerazioni.

In primo luogo, la dettagliata analisi svolta dall'avvocata generale è molto apprezzabile, soprattutto per arginare le critiche, sollevate da parte della dottrina all'indomani dell'ordinanza del Tribunale sul caso *Inuit*, circa la possibilità di fondare l'interpretazione sui lavori preparatori relativi a un trattato diverso da quello oggetto di interpretazione²⁶, specialmente in ragione del fatto che quest'ultimo non ha ripreso la classificazione degli atti prospettata dal primo²⁷. Da questo punto di vista, appare criticabile

articoli sugli atti delegati e di esecuzione frutto della CIG del 2004 sarà adattata di conseguenza».

²⁶ In questo senso L. CALZOLARI, *La nozione di "atti regolamentari" ex art. 263 co. 4 TFUE nelle prime sentenze del Tribunale dell'Unione europea*, cit., 537.

²⁷ *Ibid.*, 537-538. Alcuni studiosi hanno, peraltro, messo in discussione la possibilità di ricavare con certezza, dai lavori preparatori dell'art. III 365, par. 4, del progetto di Trattato costituzionale, la volontà di limitare la nozione di atti regolamentari ai soli atti non legislativi; cfr. J. BAST, *Legal instruments and Judicial Protection*, in A. VON BOGDANDY, J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, 2009, 345 ss., spec. 396; secondo l'A., i lavori preparatori relativi all'elaborazione della disposizione risultano «quite inconclusive»; egli evidenzia inoltre che «The deliberate use of an undefined term by the Convention's Praesidium reminds one of a 'dilatory formulaic compromise' that leaves broad margins of discretion to the Court to actually construe its meaning». In effetti, dalla Relazione finale del circolo di discussione sul funzionamento della Corte di giustizia emerge, infatti, che solo alcuni membri fossero a favore dell'espressione «atto regolamentare» al fine di mantenere un approccio restrittivo nei confronti dell'impugnazione degli atti legislativi; al contrario, la maggioranza dei membri era a favore dell'adozione dell'espressione «atto di portata generale» (v. Relazione finale del circolo di discussione sul funzionamento della Corte di giustizia, 25 marzo 2003, doc. CONV 636/03, punto 22); nella nota di trasmissione del Praesidium alla Convenzione sugli articoli relativi alla Corte di Giustizia, si riferisce che il Praesidium aveva adottato la soluzione minoritaria, senza tuttavia fornire alcuna delucidazione ulteriore (v. Segretariato della Convenzione europea, nota di trasmissione dal Praesidium alla Convenzione, 12 May 2003, doc. CONV 734/03, 22). Si aggiunga che, come evidenziato da altri Autori, durante la Conferenza intergovernativa il servizio giuridico propose di sostituire il termine «atto regolamentare», non definito dal Trattato, con un riferimento specifico ai regolamenti e alle decisioni senza specifici destinatari, in quanto atti non legislativi (v. Segretariato della Conferenza intergovernativa, Editorial and legal comments on the draft Treaty establishing a Constitution for Europe, 6 October 2003,

che la Corte non abbia dato alcun seguito alle considerazioni dell'avvocata generale, incentrando invece la propria argomentazione sulla genesi della disposizione nel contesto dei lavori preparatori del Trattato costituzionale e "accontentandosi" della circostanza che l'art. 263, co. 4, TFUE abbia ripreso «in termini identici» l'art. III-364, par. 4, del progetto di Trattato costituzionale²⁸.

In secondo luogo, occorre, tuttavia, evidenziare che, contrariamente a quanto sostenuto dall'avvocata generale, la volontà della Conferenza intergovernativa del 2007 di mantenere la distinzione tra atti legislativi e non legislativi e le «relative conseguenze» non sembra di per sé sufficiente a circoscrivere la nozione di atti regolamentari ai soli atti non legislativi. A diversa conclusione si sarebbe dovuti giungere se il sopra richiamato passaggio del mandato della Conferenza intergovernativa 2007 avesse *esplicitamente* evidenziato la distinzione tra atti legislativi e atti regolamentari, ma così non è. Inoltre, i necessari «adattamenti» richiamati in tale passaggio sembrano riferirsi non tanto all'art. 263, co. 4, quanto piuttosto alle disposizioni sulle procedure legislative, delegate e di esecuzione²⁹. Più, in generale, se, da un lato, l'interpretazione suggerita dall'avvocata generale e poi accolta dalla Corte, trova fondamento nel significato di atto regolamentare ricavabile dal contesto del progetto di Trattato costituzionale, d'altra parte, questo significato risulta conseguenza di quella tipologia di fonti di diritto UE che era stata definita da tale progetto e che il mandato della Conferenza intergovernativa del 2007 sembra invece qualificare tra gli aspetti costituzionali da abbandonare³⁰.

doc. CIG 4/03, 429); tuttavia, questa proposta non fu accettata «presumably because one or perhaps more Member States found that the suggestion went beyond a purely legal clarification» (in questo senso J. B. LIISBERG, *The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non-legislative acts – Oranges into apples?*, Jean Monnet Working Paper 01/06, 2006, 39); successivamente, la questione non fu più sollevata a livello politico all'interno della Conferenza intergovernativa.

²⁸ Corte giust., sentenza *Inuit*, punto 59.

²⁹ V. *supra*, nota 25, con il richiamo al par. 19, lettera v) del Mandato.

³⁰ In questo senso cfr. N. BAETEN, P.-A. VAN MALLEGHEM, *Before the law stands a gatekeeper - Or, what is a "regulatory act" in Article 263(4) TFEU?*, cit., spec. 1210; per una analoga interpretazione del mandato della Conferenza intergovernativa del 2007, v. anche M. DOUGAN, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts*, in *Common Market Law Review*, 2008, 617 ss., spec. 638; l'A. evidenzia che nell'ambito della Conferenza intergovernativa del 2007 era stato indicato di superare la distinzione tra «legge» e

2.2. (segue) e la limitata rilevanza del criterio teleologico

Ciò che certamente stupisce nell'analisi della sentenza *Inuit* è la limitatissima rilevanza assunta, nell'argomentazione svolta dalla Corte, dal criterio teleologico. Quest'ultimo ha, al contrario, trovato spazio nelle conclusioni dell'avvocata generale Kokott in cui, tuttavia, esso ha assunto una connotazione molto particolare – che sembra poi essere stata implicitamente accolta dalla Grande sezione. A sostegno della propria argomentazione secondo cui la nozione di «atto regolamentare» deve essere distinta da quella di «atto legislativo», l'avvocata generale ha richiamato le finalità delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona alle condizioni di legittimazione ad agire dei privati inquadrando nella teoria della completezza dei rimedi. Essa ha infatti posto l'accento sulla già richiamata connessione tra le modifiche apportate all'art. 263, co. 4, ult. fr. e quelle di cui all'art. 19, par. 1, co. 2, TUE per evidenziare che una lettura congiunta di tali disposizioni impone di ritenere che «la finalità di estendere la tutela dei diritti individuali *ampliando* le possibilità delle persone fisiche e giuridiche di esperire ricorso contro gli atti giuridici di portata generale dell'Unione»³¹ è stata perseguita, non solo introducendo una terza ipotesi di legittimazione ad agire dei privati nell'ambito del ricorso diretto davanti al giudice dell'Unione, ma anche rafforzando la tutela assicurata davanti ai giudici nazionali nei settori disciplinati dal diritto UE. Ne consegue, secondo l'avvocata generale, che il perseguimento di tale finalità non implica necessariamente il riconoscimento in capo ai privati della facoltà illimitata di ricorso diretto davanti ai giudici dell'Unione e che, pertanto, l'espressione «atto regolamentare» debba ritenersi riferita solo agli atti non legislativi³².

Diversamente, la Grande sezione si è limitata a un richiamo molto sintetico e generico alle finalità della riforma³³. La sostanziale assenza del

«legge Quadro», in quanto «part of the wider project of abandoning “the constitutional concept”»; v. anche J. BAST, *New Categories of Acts after the Lisbon Reform: dynamics of Parliamentarization in EU Law*, cit., 887.

³¹ Conclusioni dell'avvocata generale Juliane Kokott, *Inuit*, cit., punto 33.

³² Per una critica dell'argomentazione svolta dalla avvocatessa generale in relazione al criterio teleologico, cfr. N. BAETEN, P.-A. VAN MALLEGHEM, *Before the law stands a gatekeeper*, cit., 1202-1203.

³³ Corte giust., sentenza *Inuit*, cit., punto 60: «si deve osservare che la modifica

criterio teleologico potrebbe ricondursi alla particolare importanza riconosciuta, invece, alla genesi della disposizione che avrebbe permesso alla Corte di individuare l'obiettivo della stessa³⁴. Occorre, tuttavia, rilevare che l'attenzione data dalla Grande sezione ai lavori preparatori mira a individuare il significato da attribuire alla nozione di atti regolamentari alla luce del significato che tale categoria di atti aveva nel progetto di Trattato costituzionale, piuttosto che a evidenziare la *ratio* dell'intervento di riforma. Anzi, a ben vedere, quest'ultima, pur ricordata dalla Corte, risulta collocarsi in una posizione assolutamente secondaria rispetto all'importanza da essa attribuita ai lavori preparatori³⁵.

Il richiamo operato dalla Grande sezione in relazione alle finalità della riforma non appare, invece, condivisibile né nel merito né da un punto di vista metodologico. Per quanto concerne quest'ultimo profilo, il ruolo pressoché inesistente assunto dal criterio teleologico nella sentenza *Inuit stona* non solo con l'importanza di tale criterio nell'ambito degli strumenti interpretativi della Corte, ma ancora più con la circostanza che l'introduzione della nozione di atti regolamentari si ricollega a una modifica – che mira ad ampliare la legittimazione ad agire dei privati nell'ambito del ricorso di annullamento – che era stata proprio la stessa Corte a sollecitare nella sentenza *UPA*.

Circa il merito della soluzione della Grande sezione, essa si è limitata a precisare che «la modifica del diritto di ricorso delle persone fisiche e giuridiche, previsto dall'articolo 230, quarto comma, CE, aveva lo scopo

del diritto di ricorso delle persone fisiche e giuridiche, previsto dall'articolo 230, quarto comma, CE, aveva lo scopo di consentire a queste ultime di proporre, a condizioni meno restrittive, ricorsi di annullamento contro atti di portata generale ad esclusione degli atti legislativi».

³⁴ In tal senso A. KORNEZOV, *Shaping the new Architecture of the EU System of Judicial Remedies: comment on Inuit*, in *European Law Review*, 2014, 251 ss., spec. 257-258.

³⁵ Paradigmatico il punto 59 della sentenza in cui si afferma che «Dai lavori preparatori di quest'ultima disposizione risulta che, se è vero che la modifica dell'articolo 230, quarto comma, CE era destinata ad ampliare i requisiti di ricevibilità del ricorso di annullamento per quanto riguarda le persone fisiche e giuridiche, le condizioni di ricevibilità previste dall'articolo 230, quarto comma, CE e riguardanti gli atti legislativi non dovevano tuttavia essere modificate. In tal senso, l'impiego dei termini "atti regolamentari" nel progetto di modifica di tale disposizione consentiva di designare la categoria di atti che da quel momento in poi potevano costituire oggetto di un ricorso di annullamento a condizioni meno restrittive di prima».

di consentire a queste ultime di proporre, a condizioni meno restrittive, ricorsi di annullamento contro atti di portata generale ad esclusione degli atti legislativi»³⁶. Apparentemente, la Corte sembra essersi riferita alla specifica finalità delle modifiche apportate in materia di legittimazione ad agire dei privati. A ben vedere, però, essa ha implicitamente confermato la lettura proposta dall'avvocata generale volta a ricondurre le suddette modifiche alla teoria della completezza dei rimedi e, così, a giustificare un'interpretazione restrittiva della nozione di «atto regolamentare». Al riguardo, preme rilevare che la *ratio* ravvisata dall'avvocata generale e, implicitamente accolta nella sentenza, risulta essere eccessivamente generica e fuorviante. Se è certamente evidente la connessione tra l'introduzione dell'art. 19, par. 1, co. 2, TUE e le modifiche apportate all'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE, l'*obiettivo specifico* di queste ultime è da rintracciare nella volontà di assicurare il ricorso diretto avverso gli atti dell'Unione qualora, mancando una normativa nazionale di esecuzione, la tutela giurisdizionale non possa essere assicurata a livello nazionale³⁷. La presa in considerazione di tale specifica finalità avrebbe consentito di addivenire a un'interpretazione della nozione di atti regolamentari tale da ricomprendere *tutti* quegli atti che, a prescindere dalla natura legislativa o meno, non richiedano misure di esecuzione³⁸. La mancata considerazione della *specificità* finalità della riforma e la conseguente interpretazione della nozione di atto regolamentare adottata nella sentenza *Inuit* hanno, pertanto, condotto ad «annacquare» gli effetti della modifica introdotta all'art. 263, co.

³⁶ Corte giust., sentenza *Inuit*, cit., punto 60.

³⁷ In questo senso A. ADINOLFI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 55.

³⁸ *Ibidem*; nello stesso senso si v. anche S. BALTHASAR, *Locus standi rules for challenges to regulatory acts by private applicants*, cit., 545-546; L. CALZOLARI, *La nozione di «atti regolamentari» ex art. 263 co. 4 TFUE nelle prime sentenze del Tribunale dell'Unione europea*, cit., 540-541; J. BAST, *Legal instruments and Judicial Protection*, cit., spec. 396-397; M. DOUGAN, *The Treaty of Lisbon 2007*, cit., 677; C. KOCH, *Locus Standi of Private Applicants Under the EU Constitution*, cit., 520 ss.; l'Autore si riferisce all'interpretazione estensiva che, a suo avviso, la Corte avrebbe plausibilmente dato all'art. III-365, co. 4 del progetto di Trattato costituzionale, alla luce del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva; secondo l'A., tale diritto e la *ratio* della riforma impongono di ricondurre alla nozione di atto regolamentare *tutti* gli atti – legislativi e non legislativi – che abbiano portata generale e non richiedano misure di esecuzione e, dunque, oltre ai regolamenti, anche le decisioni che rispondano a tali caratteristiche.

4, ult. fr., TFUE, ridimensionandone significativamente la portata pratica. Tale esito emerge in modo paradigmatico considerando che, qualora il ricorso all'origine della sentenza *UPA* fosse presentato nell'assetto attuale, avendo esso ad oggetto un atto legislativo e, in quanto tale, escluso dalla nozione di «atto regolamentare», la Corte dovrebbe ugualmente giungere a negare legittimazione ad agire alla ricorrente³⁹. In altre parole, le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona sui requisiti di *locus standi* dei privati non avrebbero alcuna rilevanza sul caso che, grazie alle sollecitazioni dell'avvocato generale Jacobs e all'invito prospettato dalla Corte, ha condotto a riconoscere la necessità di quelle stesse modifiche.

3. *Le potenzialità espansive della nozione di atto regolamentare nella sentenza Montessori*

È significativo che, in seguito all'introduzione, all'interno del progetto di Trattato costituzionale e successivamente del TFUE, della categoria di «atto regolamentare», anche la dottrina concorde nel ricondurre ad essa solo gli atti non legislativi si sia ulteriormente interrogata circa la possibilità di circoscriverne la portata solo ad *alcuni* di essi⁴⁰.

Ferma restando la necessità dei requisiti relativi alla portata generale e

³⁹ Per una specifica analisi degli effetti della riforma, alla luce dell'interpretazione elaborata dal Tribunale nell'ordinanza sul caso *Inuit*, considerando la posizione dei ricorrenti di *UPA*, v. L. CALZOLARI, *La nozione di "atti regolamentari" ex art. 263 co. 4 TFUE nelle prime sentenze del Tribunale dell'Unione europea*, cit., 536; per un'analisi analoga svolta, tuttavia, alla luce delle modifiche apportate dal progetto di Trattato costituzionale, cfr. C. KOCH, *Locus Standi of Private Applicants Under the EU Constitution*, cit., 525 ss.

⁴⁰ L'interrogativo riguardava, in particolare, la circostanza che la denominazione «atto regolamentare» fosse tale da escluderne dall'ambito di applicazione le decisioni; al riguardo, cfr. C. SCHEPISI, *Completezza e coerenza del sistema giurisdizionale dell'Unione europea alla luce del nuovo quarto comma dell'art. 263 TFUE*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, Napoli, 2015, vol. II, 1245 ss., spec. 1253. V. anche M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, cit., 140; gli AA. evidenziano le criticità di una soluzione che, a loro avviso, esclude le decisioni dall'ambito del ricorso esperibile dai privati il quale, secondo la loro interpretazione, deve ritenersi limitato ai soli regolamenti; *contra*, ritenendo che le decisioni a portata generale siano invece incluse nella nozione di atto regolamentare, R. BARENTS, *The Court of Justice after the Treaty of Lisbon*, in *Common Market Law Review*, 2010, 709 ss., spec. 725.

alla natura non legislativa dell'atto regolamentare, le potenzialità espansive di tale nozione erano, invece, già emerse da quanto precisato dall'avvocata generale Kokott nelle conclusioni sul caso *Inuit*. In esse era stato, infatti, specificato che tale concetto deve ritenersi ricomprendere gli atti delegati (art. 290 TFUE), gli atti di esecuzione (art. 291 TFUE), e tutti quegli atti adottati con una «procedura *sui generis*»⁴¹. Nella nota in corrispondenza di tale espressione erano richiamati una molteplicità di atti, nella maggior parte dei casi di competenza del Consiglio non sempre riconducibili a una funzione meramente esecutiva, ma espressione di un significativo potere decisionale⁴². Dall'elencazione offerta dall'avvocata generale nonché dalla sua natura meramente esemplificativa emerge un approccio potenzialmente *espansivo* della nozione di atto regolamentare suscettibile di applicarsi a *qualsiasi atto*, purché dotato di portata generale e privo di natura legislativa. In altre parole, almeno nella prospettiva dell'avvocata generale, la definizione di atto regolamentare di cui alla sentenza *Inuit* non pare suscettibile di subire alcuna ulteriore limitazione.

Le potenzialità espansive della nozione *de qua* sono state esplorate dalla Corte nella pronuncia *Montessori* relativa alla decisione con cui la Commissione aveva chiuso una procedura di indagine in materia di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 108, par. 2, TFUE concernente la compatibilità con il diritto UE delle esenzioni fiscali previste a favore degli enti

⁴¹ Conclusioni dell'avvocata generale Juliane Kokott, *Inuit*., cit., punto 52.

⁴² Si tratta, in particolare, degli atti del Consiglio di definizione dei dazi della tariffa doganale comune (art. 31 TFUE); gli atti ugualmente di competenza del Consiglio volti a fissare i prezzi, i prelievi, gli aiuti e le limitazioni quantitative in materia di politica agricola comune e di pesca e a fissare e ripartire le possibilità di pesca (art. 43, par. 3, TFUE); i regolamenti della Commissione finalizzati a definire le condizioni in presenza delle quali i lavoratori hanno diritto a rimanere nel territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego (art. 45, par. 3, lett. d), TFUE); gli atti del Consiglio volti a definire misure di salvaguardia nelle ipotesi eccezionali in cui i movimenti di capitali provenienti da o diretti verso i paesi terzi causino o minaccino di causare gravi difficoltà per il funzionamento dell'Unione economica e monetaria (art. 66 TFUE); i regolamenti e le direttive del Consiglio relativi all'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE, rispettivamente, relativi alle intese vietate tra imprese e allo sfruttamento abusivo di una posizione dominante (art. 103 TFUE); i regolamenti del Consiglio concernenti l'applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE in materia di aiuti di Stato (art. 109 TFUE) e agli atti del Consiglio, in particolare relativi a misure restrittive, volti a dare attuazione a decisioni adottate in ambito PESC (art. 215, parr. 1 e 2, TFUE).

ecclesiastici che svolgono attività economiche dall'ordinamento italiano e, in particolare dalla normativa relativa all'ICI⁴³ e dall'art. 149, co. 4, del TUIR⁴⁴. Nella decisione, la Commissione aveva dichiarato, innanzitutto, che l'esenzione nell'ambito del regime dell'ICI prevista a favore degli enti non commerciali che, negli immobili di loro proprietà, esercitano attività economiche costituiva un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno; tuttavia, la Commissione non aveva disposto il recupero degli aiuti illegittimi a fronte delle specificità del caso in esame che avrebbero reso assolutamente impossibile procedervi. Inoltre, la Commissione aveva accertato che né l'art. 149, co. 4, del TUIR né l'esenzione prevista nell'ambito del nuovo regime dell'IMU costituivano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE.

Il ricorso proposto dal proprietario di un bed & breakfast e da una Scuola Elementare Montessori, dalle cui denunce aveva preso avvio la procedura di indagine della Commissione, era stato respinto nel merito dal Tribunale, la cui sentenza era stata quindi impugnata tanto dalla Scuola Montessori quanto dalla Commissione. In particolare, la Commissione sosteneva che il ricorso avverso la decisione contestata fosse irricevibile ai sensi dell'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE stante l'impossibilità di qualificare la suddetta decisione come atto regolamentare. La questione ha offerto alla Corte una preziosa occasione per specificare ulteriormente tale nozione nell'ambito di una sentenza, anch'essa resa nella formazione della Grande sezione, che si è rivelata particolarmente interessante poiché, pur ponendosi nel solco dell'interpretazione inaugurata nella pronuncia *Inuit*, ne ha confermato le sopra richiamate potenzialità espansive.

Due sono gli aspetti della sentenza meritevoli di essere richiamati.

In primo luogo, la Grande sezione ha statuito che la decisione contro-

⁴³ La normativa vigente disponeva in particolare che l'esenzione dall'ICI prevista per gli enti non commerciali che, in un immobile di loro proprietà, esercitassero esclusivamente attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative, sportive, di religione e di culto, trovasse applicazione anche qualora le suddette attività avessero natura commerciale.

⁴⁴ L'art. 149, co. 4, del TUIR prevede che nei confronti degli enti ecclesiastici riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili e delle associazioni sportive dilettantistiche non trovi applicazione la regola, prevista invece per gli altri enti, per cui la qualifica di ente non commerciale viene meno qualora l'ente eserciti prevalentemente attività commerciale per un intero periodo d'imposta.

versa dovesse qualificarsi come atto non legislativo poiché la nozione di atto regolamentare deve intendersi ricomprendere *tutti* gli atti non legislativi di portata generale, senza la possibilità di operare alcuna esclusione tra di essi. La Corte è giunta a tale conclusione richiamando, oltre alla formulazione letterale e alla genesi⁴⁵, l'obiettivo dell'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE. A questo riguardo, è stato posto in luce che le modifiche apportate a tale disposizione erano finalizzate ad *ampliare* la legittimazione ad agire dei privati in relazione a «tutti gli atti di portata generale, ad eccezione di quelli che rivestono natura legislativa»; pertanto, un'interpretazione volta a «sottrarre all'ambito di applicazione di detta disposizione taluni tipi o sottocategorie di atti non legislativi di portata generale sarebbe in contrasto con tale obiettivo»⁴⁶.

In secondo luogo, la Corte ha qualificato la decisione controversa come atto a portata generale e, dunque, qualificabile come regolamentare. Il ragionamento svolto sul punto è meritevole di nota, specialmente per le implicazioni che ha avuto in relazione alla tutela giurisdizionale nel settore degli aiuti di Stato, con particolare riferimento alle decisioni della Commissione che autorizzano o vietano un regime generale di aiuti⁴⁷.

Il ragionamento della Grande sezione si fonda sulla distinzione tra tre segmenti della decisione impugnata: la parte in cui la Commissione non ordinava la ripetizione degli aiuti, quella con cui dichiarava la compatibilità con il regime degli aiuti di Stato dell'art. 149, co. 4, del TUIR e, infine, la parte in cui dichiarava la medesima compatibilità in relazione all'esenzione prevista dal nuovo regime dell'IMU.

Con riguardo alla portata generale del secondo e del terzo segmento della decisione, da un lato la Corte ha attribuito rilevanza decisiva alla de-

⁴⁵ Per quanto concerne il tenore letterale della disposizione, la Corte ha evidenziato che l'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE, non fa riferimento solo ad alcune tipologie o «sottocategorie» di atti (Corte giust., sentenza *Scuola Elementare Maria Montessori c. Commissione*, cit., punto 25); in relazione alla genesi, la Grande sezione ha sottolineato che dai lavori preparatori emerge che «i soli atti di portata generale per cui occorreva mantenere un'impostazione restrittiva erano gli atti legislativi» (punto 26, corsivo aggiunto).

⁴⁶ *Ibid.*, punto 27.

⁴⁷ Proprio l'estensione della legittimazione ad agire nei confronti di tali decisioni è individuata come «l'aspetto più innovativo» di tale sentenza; cfr. G. CAGGIANO, *La legittimazione ad agire per annullamento di un atto regolamentare da parte di soggetti che dimostrino un interesse individuale*, cit.

finizione di «regime di aiuti» di cui al regolamento 659/1999⁴⁸ e, dall'altro, ha ritenuto che la propria consolidata giurisprudenza secondo cui, ai fini dell'art. 263, co. 4, seconda parte di frase, sono qualificabili come atti a portata generale, perché applicabili a una categoria di persone individuate in modo generale e astratto, le decisioni della Commissione di autorizzazione o di divieto di un regime generale di aiuti⁴⁹, sia rilevante anche ai fini dell'interpretazione dell'art. 263, co. 4, ult. fr.⁵⁰.

Per quanto concerne, invece, la prima parte della decisione in questione, relativa all'assenza dell'ordine di ripetizione, la Grande sezione, richiamando la propria giurisprudenza relativa agli ordini di recupero degli aiuti, ha statuito che la portata generale e astratta della decisione non viene meno in ragione della circostanza che la suddetta parte «riguardi individualmente la cerchia ristretta dei beneficiari del regime di aiuti»⁵¹. Come rilevato, infatti, la parte controversa della decisione «fa perdurare gli effetti anticoncorrenziali della misura generale e astratta costituita da tale esenzione nei confronti di un *numero indeterminato di concorrenti dei beneficiari* degli aiuti concessi sulla base di detta misura», andando così

⁴⁸ Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, GUCE L 83 del 27.3.1999, 1 ss., art. 1, lett. d); il regolamento è stato abrogato dal regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GUUE L 248 del 24.9.2015, 9 ss.

⁴⁹ Tale interpretazione della nozione di atto regolamentare è stata confermata nella successiva giurisprudenza; v. Corte giust., causa C-99/21 P, *Danske Slagtermestre c. Commissione*, sentenza del 30 giugno 2022, punto 43, in cui la Corte ha confermato la decisione del Tribunale, il quale aveva qualificato come atto regolamentare la decisione con cui la Commissione non aveva qualificato come aiuto di Stato il regime tariffario decrescente dei contributi per il trattamento delle acque reflue introdotto dal legislatore danese; v. anche causa C-594/19 P, *Deutsche Lufthansa c. Commissione*, sentenza del 20 gennaio 2022, punto 50.

⁵⁰ È di particolare interesse anche il richiamo, operato dall'avvocato generale nelle sue conclusioni alla sentenza del 17 settembre 2015, causa C-33/14 P, *Mory e al. c. Commissione* in cui la Corte ha negato la qualifica di atto a portata generale a una decisione che rivestiva carattere particolare, trattandosi della risposta fornita dalla Commissione a fronte di un preciso quesito rivolto dallo Stato francese in relazione a un ordine di recupero da essa disposto, peraltro, in relazione ad aiuti individuali; v. conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, cause riunite da C-622/16 P a C-624/16 P, *Scuola Elementare Maria Montessori c. Commissione*, 11 aprile 2018, punti 44-45.

⁵¹ Corte giust., sentenza *Montessori*, cit., punto 36.

a riguardare una categoria di persone individuate «in maniera generale e astratta»⁵². In tal modo, la Corte ha applicato, con specifico riferimento all'assenza di un ordine di ripetizione, la distinzione operata nella sua giurisprudenza circa la posizione dell'impresa appartenente al settore oggetto del regime di aiuti e quella dell'impresa effettivamente beneficiaria di un aiuto: nei confronti della prima, l'atto ha portata meramente generale; la seconda può, invece, dirsi *individualmente* riguardata dalla decisione. La parte della decisione con cui la Commissione non ha ordinato la ripetizione degli aiuti dichiarati illegittimi si configura, quindi, come un atto a portata generale nella misura in cui dispiega i suoi effetti nei confronti di un novero di soggetti – i concorrenti dei beneficiari – individuabili solo in modo generale e astratto.

In conclusione, la sentenza *Montessori* ha offerto al giudice dell'Unione l'occasione per chiarire che le decisioni relative alla compatibilità di un regime di aiuti sono qualificabili come atti regolamentari⁵³. Tale precisazione rileva sotto un duplice profilo.

In primo luogo, essa ha permesso di chiarire un interrogativo sorto in dottrina circa la possibilità di ricondurre agli atti regolamentari le decisioni *de qua*⁵⁴. Il dubbio non nasceva solo dall'espressione “regolamentare”, ma anche dalla circostanza che, in seguito alle pronunce sul caso *Inuit*, tale nozione era stata ricondotta a un atto di portata generale; nel caso delle decisioni relative a un regime di aiuti, invece, tale caratteristica si affianca a una dimensione individuale, nella misura in cui esse vanno, di fatto, a riguardare una determinata categoria di imprese⁵⁵.

⁵² *Ibid.*, punto 38.

⁵³ La questione è stata “anticipata” in Tribunale, causa T-221/10, *Iberdrola*, sentenza dell'8 marzo 2012; sul punto v. C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato e tutela giurisdizionale. Completezza e coerenza del sistema giurisdizionale dell'Unione Europea ed effettività dei rimedi dinanzi al giudice nazionale*, Torino, 2012, 99.

⁵⁴ Riguardo alla possibilità di qualificare come atto regolamentare la decisione relativa a un regime generale di aiuti, v. C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato e tutela giurisdizionale*, cit., 97 ss.; ID., *Completezza e coerenza del sistema giurisdizionale dell'Unione europea alla luce del nuovo quarto comma dell'art. 263 TFUE*, cit., 1252 ss.; dello stesso avviso R. BARENTS, *The Court of Justice after the Treaty of Lisbon*, 725; *contra*, H. PEYTZ, T. MYGIND, *Direct Action in State Aid Cases. Tightropes and legal Protection?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2010, 331 ss., spec. 334 ss.

⁵⁵ La duplice natura, generale e individuale, di tali decisioni è evidenziata da A. KORNEZOV, *Shaping the new Architecture of the EU System of Judicial Remedies*, cit., 256 ss.; l'A.

In secondo luogo, quanto statuito nella sentenza *Montessori* ha significativamente ampliato la tutela giurisdizionale nel settore degli aiuti di Stato, offrendo ai *concorrenti* dei beneficiari di regimi di aiuti una nuova e promettente via per impugnare le decisioni in materia. Con riguardo a questa rilevante apertura, è tuttavia necessario precisare che essa non riguarda *i concorrenti dei beneficiari di aiuti individuali* in relazione ai quali le decisioni della Commissione non possono qualificarsi come atti di portata generale⁵⁶. Pertanto, la legittimazione ad impugnare tali decisioni sarà ammissibile nel rispetto delle condizioni previste dall'art. 263, co. 4, TFUE, seconda frase, richiedendo quindi di dimostrare che il ricorrente è individualmente – oltre che direttamente – riguardato dalla decisione⁵⁷.

4. Breve tassonomia della tipologia di atti qualificabili come regolamentari

Giunti a questo punto dell'analisi, può essere utile proporre una sintetica nomenclatura degli atti riconducibili alla nozione di «atti regolamentari».

Partendo dalla definizione, elaborata nella sentenza *Inuit*, per cui tale categoria è riconducibile agli atti non legislativi aventi portata generale, la Corte di Giustizia è giunta ad annoverare in essa innanzitutto i regolamenti (*Inuit*) e le decisioni (*Montessori*). Il giudice dell'Unione sembra tuttavia aver riconosciuto che anche le direttive possano essere qualificate come

evidenzia la stessa duplice natura in relazione ai regolamenti antidumping.

⁵⁶ Il significativo gap creato dalla sentenza *Montessori* tra la legittimazione ad agire dei concorrenti di beneficiari di regimi di aiuti e quelli di aiuti individuali è significativamente evidenziato da V. NOËL, S. THOMAS, *Locus Standi in State Aid Litigation After Montessori*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2021, 512 ss., spec. 518-519; gli AA. sottolineano altresì come tale gap sia stato ulteriormente acuito dalla sentenza *Deutsche Lufthansa c. Commissione*, causa C-594/19 P, cit.

⁵⁷ Con riferimento all'esistenza di un interesse individuale in tale ipotesi, occorre in particolare richiamare la distinzione tra le ipotesi in cui l'impugnazione riguardi una decisione adottata al termine della fase delle indagini preliminari, di cui all'art. 108, par. 3, TFUE, o in seguito alle indagini formali ai sensi dell'art. 108, par. 2, TFUE; per un esame al riguardo vedere A. KORNEZOV, *Shaping the new Architecture of the EU System of Judicial Remedies*, cit., spec. 519 ss. e C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato e tutela giurisdizionale*, cit., 67 ss.

«atti regolamentari». Ci si riferisce alla sentenza *Nord Stream 2*⁵⁸, nota per aver rappresentato la prima occasione in cui la Corte, nella composizione della Grande Sezione, ha riconosciuto che un privato può considerarsi, in circostanze eccezionali, individualmente e direttamente interessato da una direttiva⁵⁹. In tale occasione, la direttiva in questione aveva natura di atto legislativo e la legittimazione ad agire della ricorrente è stata riconosciuta sulla base dell'art. 263, co. 4, seconda frase. La pronuncia offre peraltro alcune importanti indicazioni anche riguardo al criterio dell'interesse diretto, rilevante anche ai sensi dell'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE

⁵⁸ Corte giust., causa C-348/20 P, *Nord Stream 2 AG c. Parlamento europeo e Consiglio*, sentenza del 12 luglio 2022; il caso riguardava, in particolare, la direttiva (UE) 2019/692 che andava a modificare la direttiva 2009/73/CE in materia di norme comuni per il mercato interno del gas naturale (PE/58/2019/REV/1, *GUUE* L 117 del 3.5.2019, 1 ss.). Le modifiche riguardavano, in primo luogo, la nozione di «interconnettore» determinando una estensione dell'ambito di applicazione della direttiva ai gasdotti esistenti tra uno Stato UE e uno Stato terzo, fino al mare territoriale dello Stato membro in cui si trova il primo punto di interconnessione con la rete degli Stati membri; in secondo luogo, la direttiva ha ampliato la portata della regola concernente la c.d. separazione proprietaria (art. 9 relativo alla completa separazione tra la proprietà e la gestione delle reti di trasporto del gas e tra le attività di produzione e di fornitura di gas). La sentenza della Corte attiene all'impugnazione dell'ordinanza con cui il Tribunale (Tribunale, causa T-526/19, *Nord Stream 2 c. Parlamento e Consiglio*, ordinanza del 20 maggio 2020) aveva respinto, in quanto irricevibile, il ricorso di annullamento presentato nei confronti della direttiva dalla società Nord Stream 2 AG, responsabile per la progettazione, costruzione e gestione del gasdotto Nord Stream 2, volto a garantire il flusso di gas tra la Russia e la Germania, la cui costruzione era già iniziata al momento dell'entrata in vigore della direttiva e che non avrebbe potuto beneficiare delle deroghe da questa previste (articoli 36 e 49 bis); per una ricostruzione della vicenda, cfr. *inter alia* L. HANCHER, 'Pipelines are not Clementines' Challenging Directives in annulment proceedings and the requirement of 'direct concern': Advocate General Bobek's Opinion in *Nord Stream 2*, in *EU Law Live*, 2021; F. FERRI, *L'impugnazione delle direttive da parte dei singoli: la rivoluzione "gentile" dell'Avv. gen. Bobek*, in *Quaderni AISDUE*, 2021, 197 ss.; per un commento della sentenza, v. K. TALUS, A. JOHNSTON, *A legal person and the standing to challenge a directive under EU law: Nord Stream 2 AG v European Parliament and Council of the European Union: C-348/20 P*, in *European Law Review*, 2022, 809 ss.; sulla questione si tornerà *infra*, capitolo 2.

⁵⁹ Si v. tuttavia Tribunale, causa T-135/96, *UEAPME c. Consiglio*, sentenza del 17 giugno 1998, in cui il Tribunale, pur negando tale possibilità nel caso di specie, ha considerato se una direttiva possa essere qualificata come una decisione ai fini della sua impugnazione da parte dei privati; per un commento, v. A. ADINOLFI, *Admissibility of action for annulment by social partners and "sufficient representativity" of European agreements*, in *European Law Review*, 2000, 165 ss.

e sarà pertanto ampiamente esaminata nel prosieguo. Tuttavia, preme fin da ora rimarcare che, richiamando il criterio sostanziale relativo alla qualificazione degli atti impugnabili di cui si è detto in apertura, la Corte ha evidenziato che «qualsiasi atto, sia esso di natura *regolamentare* o di altro tipo, può, *in linea di principio*, interessare direttamente un privato [...] indipendentemente dal fatto che comporti misure di attuazione, comprese, nel caso di una direttiva, misure di recepimento»⁶⁰. Con tale affermazione la Corte sembra aver incidentalmente riconosciuto che anche una direttiva può qualificarsi come atto regolamentare⁶¹.

Per quanto concerne gli altri atti previsti dall'art. 288 TFUE, il criterio della prevalenza della sostanza sulla forma induce a ritenere impugnabile un atto che, pur essendo formalmente qualificabile come «raccomandazione», risulti idoneo a produrre effetti giuridici vincolanti⁶². In tale ipotesi, la portata generale e la natura non legislativa che caratterizzerebbe l'atto de *qua* permetterebbe di qualificarlo come «atto regolamentare». Del pari potrebbe dirsi per i «pareri», benché certamente appaia più difficile che essi risultino in concreto vincolanti.

L'approccio sostanziale, volto a qualificare gli atti impugnabili, può poi applicarsi agli atti atipici e, in particolare a quelli di *soft law* che, sulla base del criterio della prevalenza della sostanza sulla forma, risultino idonei a produrre effetti giuridici vincolanti⁶³. Fermo restando il rispetto di tale requisito, essi possono pacificamente annoverarsi nella categoria degli atti regolamentari avendo essi portata generale e natura non legislativa⁶⁴.

Muovendo ora invece agli altri atti non previsti dall'art. 288 TFUE, si è già richiamato che, fin dalle conclusioni dell'avvocata generale sul

⁶⁰ Corte giust., sentenza *Nord Stream 2 AG*, cit., punto 74.

⁶¹ Si v. anche *Ibid.*, punto 73.

⁶² Per una approfondita analisi sull'impugnabilità delle raccomandazioni, v. G. VITALE, *Il controllo di legittimità sulle raccomandazioni dell'unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 1 ss.

⁶³ Sugli atti di *soft law* nell'ordinamento dell'UE, cfr. A. DI PASCALE, *Gli atti atipici nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione europea*, Milano, 2017, spec. 51 ss. Sul tema della loro impugnabilità, cfr. J. ALBERTI, *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido? Le Guidelines di EBA dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Dir. Un. Eur.*, 2022, 425 ss.

⁶⁴ In tal senso, F. BUONOMENNA, *Impugnativa degli atti dell'Unione ex art. 263, 4° c., TFUE*, cit., 228, nota 2; con riguardo alla specifica riconducibilità alla nozione di atto regolamentare delle *guidelines* dell'Autorità bancaria europea, v. nuovamente J. ALBERTI, *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido?*, cit., spec. 463, nota 100.

caso *Inuit*, era emerso che il terreno di elezione per l'applicazione della nozione di «atti regolamentari» accolta dalla Corte di Giustizia sarebbe stato rappresentato dagli atti delegati e dagli atti esecutivi, previsti, rispettivamente, dagli articoli 290 e 291 TFUE. Con riguardo ai secondi, si era invero già pronunciato il Tribunale con la sentenza sul caso *Microban*⁶⁵ che si colloca temporalmente dopo l'ordinanza dello stesso Tribunale sulla vicenda *Inuit* e prima che su quest'ultima fosse resa la sentenza della Corte.

La pronuncia all'origine della sentenza *Microban* riguardava l'impugnazione della decisione con cui la Commissione, nell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuitele da un regolamento avente ad oggetto la normativa sui materiali e gli oggetti di plastica destinati a entrare in contatto con gli alimentari⁶⁶, aveva disposto la non iscrizione del triclosan nell'elenco degli additivi utilizzabili nell'ambito della fabbricazione di tali prodotti vietandone, in tal modo, la commercializzazione. Il Tribunale, richiamando la definizione di atto regolamentare precedentemente elaborata nell'ordinanza sul caso *Inuit* – e che, sarà poi confermata dalla Corte nella propria sentenza – ha qualificato⁶⁷ la decisione *de qua* come atto regolamentare in ragione del fatto che essa era stata appunto adottata nell'esercizio delle competenze di esecuzione della Commissione.

In effetti, da un'analisi della giurisprudenza elaborata dal Tribunale e dalla Corte con riguardo alla nozione qui in esame emerge che la maggior parte delle pronunce si riferisce agli atti adottati dalla Commissione nell'e-

⁶⁵ Tribunale, causa T-262/10, *Microban International e Microban (Europe) c. Commissione*, sentenza del 25 ottobre 2011. Il ricorso di annullamento era stato esperito da due società che, nell'ambito della loro attività, acquistavano e utilizzavano il triclosan per realizzare un prodotto che, successivamente, era rivenduto per essere utilizzato nella fabbricazione di materiali e oggetti di plastica destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari; per un commento, si rimanda *inter alia* a S. PEERS, M. COSTA, *Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon*, cit.; L. CALZOLARI, *La nozione di "atti regolamentari" ex art. 263 co. 4 TFUE nelle prime sentenze del Tribunale dell'Unione europea*, cit.

⁶⁶ Regolamento (CE) n. 1935/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e che abroga le direttive 80/590/CEE e 89/109/CEE, GUUE L 338 del 13.11.2004, 4 ss., art. 11.

⁶⁷ Tribunale, sentenza *Microban*, cit., punti 20 ss.

servizio delle proprie competenze delegate⁶⁸ e di esecuzione⁶⁹ su cui ci si soffermerà più dettagliatamente nel prosieguo.

Fin dall'indomani della sentenza *Inuit*, è emerso tuttavia che la categoria degli atti regolamentari non è limitata agli atti delegati ed esecutivi, ma può ricomprendere anche «atti adottati in base ad *articoli specifici* del Trattato FUE, distinti da quelli che disciplinano la procedura legislativa ordinaria o speciale»⁷⁰. L'esame della casistica in materia consente di individuare una molteplicità di atti e, in particolare: le decisioni dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche adottate sulla base del potere conferitole dal regolamento in materia di registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche⁷¹; i regolamenti del Consiglio che, sulla

⁶⁸ Tribunale, causa T-381/11, *Eurofer c. Commissione*, ordinanza del 4 giugno 2012.

⁶⁹ Tribunale, sentenza *Microban*, cit.; Tribunale, causa T-279/11, *T & L Sugars e Sidul Açúcares c. Commissione*, sentenza del 6 giugno 2013; Tribunale, causa T-296/12, *Health Food Manufacturers' Association e a. c. Commissione*, sentenza del 12 giugno 2015; causa T-334/12, *Plantavis e NEM c. Commissione e EFSA*, sentenza del 12 giugno 2015; causa T-437/15, *Consorzio Vivaisti viticoli pugliesi e Negro Daniele c. Commissione*, causa T-436/15, *Eden Green Vivai Pianta di Verdesca Giuseppe e a. c. Commissione*, ordinanza del 11 marzo 2016; causa T-439/15, *Amrita e a. c. Commissione*, ordinanza del 11 marzo 2016; causa T-429/13, *Bayer CropScience c. Commissione*, sentenza dell'8 maggio 2016; causa T-339/16, *Ville de Paris c. Commissione*, sentenza del 13 dicembre 2018; causa T-125/18, *Associazione GranoSalus c. Commissione*, ordinanza del 14 febbraio 2019; causa T-67/18, *Probelte c. Commissione*, sentenza del 19 dicembre 2019; causa T-429/18, *BRF e SHB Comercio e Industria de Alimentos c. Commissione*, sentenza dell'8 luglio 2020; causa T-245/17, *ViaSat c. Commissione*, sentenza del 10 marzo 2021; causa T-611/18, *Pharmaceutical Works Polpharma c. EMA*, sentenza del 5 maggio 2021; causa T-116/20, *Società agricola Vivai Matorana e a. c. Commissione*, sentenza del 29 settembre 2021; causa T-598/21, *Euranimi c. Commissione*, sentenza del 4 ottobre 2023. Corte giust., causa C-456/13 P, *T & L Sugars e Sidul Açúcares c. Commissione*, sentenza del 28 aprile 2015; causa C-280/16 P, *Amrita c. Commissione*, ordinanza del 12 gennaio 2017; causa C-244/16 P, *Industrias Químicas del Vallés c. Commissione*, sentenza del 13 marzo 2018; causa C-145/17 P, *Internacional de Productos Metálicos c. Commissione*, sentenza del 18 ottobre 2018; causa C-313/19 P, *Associazione GranoSalus c. Commissione*, sentenza del 28 ottobre 2020.

⁷⁰ Tribunale, ordinanza del 4 dicembre 2013, *Forgital Italy c. Consiglio*, causa T-438/10, punto 37. Sui dubbi lasciati aperti dal criterio dell'atto non legislativo, si v. in dottrina F. BUONOMENNA, *Impugnativa degli atti dell'Unione ex art. 263, 4° c., TFUE*, cit., spec. 235.

⁷¹ Tribunale, sentenze del 7 marzo 2013, causa T-93/10, *Bilbaina de Alquitranes e a. c. ECHA*; causa T-94/10, *Rütgers Germany e a. c. ECHA*; causa T-95/10, *Cindu Chemicals e a. c. ECHA*, e causa T-96/10, *Rütgers Germany e a. c. ECHA*; sentenza del 30 aprile 2015, causa T-135/13, *Hitachi Chemical Europe e a. c. ECHA*; sentenza dell'11 maggio 2017, *Deza*

base dell'art. 31 TFUE, definiscono i dazi della tariffa doganale comune⁷²; i regolamenti del Consiglio che, in forza dell'art. 215 TFUE, dispongono misure restrittive in attuazione di decisioni PESC⁷³; i regolamenti adottati dal Consiglio in forza dell'art. 43, par. 3, TFUE, di fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca nell'ambito della politica comune della pesca⁷⁴; le decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato⁷⁵ e, in particolare, le decisioni – già oggetto della sentenza *Montessori* – volte ad autorizzare o vietare un regime nazionale di aiuti⁷⁶, nonché le decisioni con cui essa accerta l'insussistenza di un aiuto di Stato⁷⁷.

Alla luce di tale elencazione, è possibile svolgere due ordini di considerazioni.

In primo luogo, gli atti che fino ad oggi sono stati qualificati come regolamentari sono riconducibili, da un lato, all'esercizio delle funzioni della Commissione in materia di aiuti di Stato e, dall'altro, a quello dei poteri esecutivi della Commissione e del Consiglio, nonché delle Agenzie. Pe-

c. ECHA, causa T-115/15. Corte giust., *PPG e SNF c. ECHA*, causa C-625/11 P, sentenza del 26 settembre 2013; causa C-626/11 P, e *PPG e SNF c. ECHA*, sentenza del 26 settembre 2013.

⁷² Tribunale, *Forgital Italy c. Consiglio*, cit.

⁷³ Tribunale, causa T-160/13, *Bank Mellat c. Consiglio*, sentenza del 2 giugno 2016; causa T-735/14, *Gazprom Neft c. Consiglio*, sentenza del 13 settembre 2018.

⁷⁴ Tribunale, causa T-153/16, *Acerga c. Consiglio*, ordinanza del 10 febbraio 2017; causa T-251/18, *International Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA)*, sentenza del 10 marzo 2020; cause riunite T-344/19 e T-356/19, *Front Polisario c. Consiglio*, sentenza del 29 settembre 2021.

⁷⁵ Tribunale, causa T-400/11, *Altadis c. Commissione*, ordinanza del 9 settembre 2013, relativa a una decisione adottata sulla base dell'art. 108, par. 2, comma 1, TFUE.

⁷⁶ Corte giust., sentenza *Scuola Elementare Maria Montessori c. Commissione*, cit.; Tribunale, causa T-747/17, *UPF c. Commissione*, sentenza 30 aprile 2019; causa T-69/18, *Verband Deutscher Alten und Behindertenhilfe e CarePool Hannover c. Commissione*, sentenza del 29 giugno 2022; causa T-522/20, *Carpatair c. Commissione*, ordinanza del 25 luglio 2023. Non sono invece qualificabili come atti regolamentari le decisioni relative ad aiuti individuali: in tal senso, v. Tribunale, causa T-492/15, *Deutsche Lufthansa c. Commissione*, sentenza del 12 aprile 2019; causa T-353/15, *NeXovation c. Commissione*, sentenza del 19 giugno 2019; causa T-373/15, *Ja zum Nürburgring c. Commissione*, sentenza del 19 giugno 2019; causa T-894/16, *Air France c. Commissione*, sentenza dell'11 luglio 2019; Corte giust., causa C-453/19 P, *Deutsche Lufthansa c. Commissione*, sentenza del 15 luglio 2021.

⁷⁷ Tribunale, causa T-223/18, *Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo c. Commissione*, sentenza del 2 giugno 2021.

raltro, è necessario rimarcare che, in relazione agli atti del Consiglio non mancano atti che presuppongono una rilevante discrezionalità e vanno significativamente oltre l'esercizio di una competenza meramente esecutiva. È paradigmatico al riguardo quanto emerge dalla giurisprudenza relativa agli atti adottati dal Consiglio sulla base dell'art. 43, par. 3, TFUE, in materia di fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca nell'ambito della politica comune della pesca, e al suo rapporto con il par. 2 della medesima disposizione in forza della quale il Parlamento e il Consiglio, deliberando secondo procedura legislativa ordinaria, stabiliscono l'organizzazione comune dei mercati agricoli e le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca. Al riguardo, la Corte ha innanzitutto precisato che queste ultime disposizioni presuppongono una «scelta politica riservata al legislatore dell'Unione» e, in ciò, si differenziano da quelle di cui all'art. 43, par. 3, TFUE, le quali hanno, invece, «un carattere principalmente tecnico e si suppone siano prese per dare esecuzione a disposizioni adottate sulla base dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE». Tuttavia, la Corte ha specificato che, nonostante l'art. 43, par. 3, TFUE attribuisca al Consiglio il potere di adottare «in particolare» atti di esecuzione in materia, i suddetti atti non sono meramente assimilabili agli atti esecutivi di cui all'art. 291 TFUE, ma possono andare «*al di là*» di essi. In particolare, ciò implica l'assenza di una gerarchia tra l'art. 43, par. 2 e l'art. 43, par. 3, e la circostanza che le competenze del Consiglio sulla base di quest'ultima disposizione possono essere esercitate anche qualora il legislatore dell'Unione non abbia ancora esercitato le proprie sulla base dell'art. 43, par. 2, TFUE fermo restando, tuttavia, che solo a quest'ultimo è riservata l'adozione di misure implicanti una scelta politica⁷⁸.

In secondo luogo, è necessario rimarcare che l'adozione di tutti i sopra menzionati atti qualificati come regolamentari non prevede alcuna forma

⁷⁸ Corte giust., cause riunite C-103/12 e C-165/12, *Parlamento e Commissione c. Consiglio*, sentenza del 26 novembre 2014, punti 50 ss.; cause riunite C-124/13 e C-125/13, *Parlamento e Commissione c. Consiglio*, sentenza del 1° dicembre 2015, punti 48 ss.; causa C-113/14, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, sentenza del 7 settembre 2016, punti 55 ss.; v. A. BOUQUET, F. ERLBACHER, A.-X.-P. LEWIS, *Article 43 TFEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, cit., 596 ss., spec. 598.

di partecipazione del Parlamento. Una rilevante eccezione al riguardo è costituita dagli atti delegati ed esecutivi, la cui rilevanza nella giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di atti regolamentari, rende necessaria una più approfondita riflessione.

4.1. *Gli atti delegati e gli atti esecutivi*

Gli atti delegati e gli atti esecutivi, rispettivamente previsti dagli articoli 290 e 291 TFUE, non costituiscono un'assoluta novità introdotta dal Trattato di Lisbona, trovando origine nell'interpretazione data dalle istituzioni comunitarie alle «competenze di esecuzione» che, ai sensi dell'art. 202 TCE, potevano essere conferite alla Commissione dagli atti del Consiglio⁷⁹ e che hanno sempre costituito una parte significativa dell'attività normativa dell'Unione⁸⁰. Il Trattato di Lisbona ha, piuttosto, introdotto la categoria degli atti delegati, differenziandola nettamente dal regime giuridico degli atti esecutivi e venendo così a delineare un «rapporto *lato sensu*

⁷⁹ L'espressione «competenze di esecuzione» di cui all'art. 202 TCE era stata interpretata dalla Corte nel senso di includere sia la competenza ad attuare, a livello dell'Unione, un atto legislativo sia la competenza ad adottare atti normativi volti a integrare o modificare elementi non essenziali di un atto legislativo (in questo senso, Corte giust., causa C-427/12, *Commissione c. Parlamento*, sentenza del 18 marzo 2014, punto 36). Invero, l'art. 202 TCE fu introdotto solo dall'Atto unico europeo che, tuttavia, conferì fondamento giuridico a una prassi affermatasi fin dall'origine dell'integrazione comunitaria. Le specifiche modalità per l'esercizio delle «competenze di esecuzione» della Commissione erano state disciplinate dalla decisione 87/373/CEE del 13 luglio 1987 che, anche in questo caso formalizzando una prassi già esistente, prevedeva che l'esercizio di tali competenze fosse soggetto al controllo di comitati composti da rappresentanti degli Stati membri (c.d. sistema della comitologia). La necessità di assicurare un maggiore ruolo al Parlamento nel controllo dell'esercizio dei poteri della Commissione portò successivamente all'adozione della decisione 1999/468/CE la quale fu poi significativamente modificata dalla decisione del Consiglio 2006/512/CE; per un'analisi del ruolo assunto dagli atti esecutivi nel sistema pre-Lisbona, v. G. VITALE, *La delega di poteri normativi nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., 38 ss.; per quanto riguarda più in generale le origini del potere delegato, cfr., *inter alia*, C. F. BERGSTRÖM, *Introduction*, in C. F. BERGSTRÖM, D. RITLENG (eds.), *Rulemaking by the European Commission. The New System for Delegation of Powers*, 2016, Oxford, 1 ss., spec. 4 ss.; per una riflessione sull'evoluzione della comitologia e specialmente del ruolo in essa svolto dal Parlamento, v. *inter alia* G. SCHUSTERSCHITZ, S. KOTZ, *The Comitology Reform of 2006. Increasing the Powers of the European Parliament Without Changing the Treaties*, in *European Constitutional Law Review*, 2007, 68 ss., spec. 70 ss.

⁸⁰ Per alcuni dati, cfr. M. REMÁČ, *Parliamentary scrutiny of the European Commission: Implementation of Treaty provisions*, Brussels, 2019.

gerarchico» tale per cui gli atti esecutivi non possono derogare a quelli delegati⁸¹.

Nonostante, la distinzione pratica tra le due tipologie di atti ponga, spesso, delle rilevanti problematiche⁸², è possibile evidenziare le significative differenze tra essi esistenti. In particolare, il meccanismo della delega legislativa, oggi delineato dall'art. 290 TFUE, ha la finalità di consentire al legislatore dell'Unione di concentrarsi sui soli elementi essenziali della normativa, attribuendo invece alla Commissione il compito di integrare o modificare gli «elementi non essenziali» dell'atto legislativo⁸³, attraverso l'adozione di norme che, come statuito dalla Corte, «si inseriscono nel

⁸¹ G. VITALE, *La delega di poteri normativi nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., spec. 162 ss.; sulla questione cfr., tra gli altri, B. DE WITTE, *Legal Instruments and Law-Making in the Lisbon Treaty*, in S. GRILLER, J. ZILLER, *The Lisbon Treaty EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Vienna, 2008, 79 ss., spec. 92; H. HOFMANN, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, in *European Law Journal*, 2009, 482 ss., spec. 494.

⁸² Tali difficoltà sorgono in particolare in ragione della mancata indicazione di un criterio dirimente nelle disposizioni sopra citate e dell'assenza nella giurisprudenza rilevante in materia di indicazioni risolutive; sulla questione, cfr. *inter alia*, P. CRAIG, *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, in *European Law Review*, 2011, 671 ss., spec. 672 ss.; A. P. VAN DER MEI, *Delegation of Rulemaking Powers to the European Commission post-Lisbon*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, 538 ss.; D. ZDOBNÖH, *Competition between articles 290 and 291 TFEU: what are these two articles about?*, in E. TAUSCHINSKY, W. WEISS (eds.), *The Legislative Choice Between Delegated and Implementing Acts in EU Law Walking a Labyrinth*, Cheltenham, 2018, 42 ss.; G. VITALE, *La delega di poteri normativi nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., spec. 38 ss.; A. VINCZE, *Delegation versus implementation: a deconstruction of the promise of the Lisbon Treaty*, in E. TAUSCHINSKY, W. WEISS (eds.), cit., 19 ss.; M. PATRIN, *Collegiality in the European Commission*, Oxford, 2023, 192 ss., spec. 193.

Come evidenziato nelle linee guida della Commissione sugli atti delegati, la distinzione tra le due categorie di atti «[i]t is not a matter of a scientific or magic formula», ma richiede una valutazione caso per caso; cfr. v. Commissione europea, *Guidelines for the services of the Commission on delegated acts*, 24 giugno 2011, SEC(2011) 855, par. 22. La Corte ha peraltro precisato che, fermo restando il rispetto delle condizioni previste dagli artt. 290 e 291 TFUE, il legislatore dell'Unione dispone di un potere discrezionale circa la decisione di attribuire alla Commissione un potere delegato o un potere di esecuzione; Corte giust., causa C-427/12, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, sentenza del 18 marzo 2014, punto 40 e causa C-88/14, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, sentenza del 16 luglio 2015, punto 28.

⁸³ In questo senso si è esplicitamente espressa Corte giust., causa C-286/14, *Parlamento c. Commissione*, sentenza del 17 marzo 2016, punto 54.

quadro normativo quale definito dall'atto legislativo di base»⁸⁴. Quando, invece, l'atto legislativo attribuisce alla Commissione un potere di esecuzione, essa è chiamata esclusivamente a «*precisare* il contenuto»⁸⁵ dell'atto di base al fine di assicurare che esso trovi esecuzione con modalità uniformi in tutti gli Stati membri⁸⁶.

Nel solco della netta distinzione perseguita, almeno in via teorica, dal Trattato, gli atti esecutivi e quelli delegati sono soggetti a un regime giuridico estremamente differente che ha significative implicazioni «costituzionali»⁸⁷, in particolare in relazione alla diversa portata del controllo, esercitato dai due co-legislatori e dagli Stati membri, circa l'esercizio da parte della Commissione delle competenze di delega o di esecuzione. Ci si soffermerà qui brevemente su quanto previsto per la seconda categoria di atti, rimandando al paragrafo successivo un approfondimento circa le caratteristiche degli atti delegati e il ruolo svolto dai co-legislatori, e in particolare dal Parlamento, nell'ambito della loro procedura di adozione.

Coerentemente con un modello di esecuzione degli atti legislativi dell'Unione improntato alla decentralizzazione⁸⁸, l'art. 291, par. 3, TFUE

⁸⁴ Corte giust., causa C- 88/14, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 38.

⁸⁵ Corte giust., causa C- 427/12, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 39; nella versione francese si utilizza l'espressione «*préciser*», in quella inglese «*provide further detail*»; in tale occasione, la Corte ha inoltre chiaramente escluso che il criterio distintivo tra l'atto delegato e di esecuzione sia individuabile nell'esistenza e nella portata di un potere discrezionale conferito alla Commissione dall'atto legislativo di base.

⁸⁶ Come emerge dall'art. 291, par. 1, TFUE, l'adozione delle misure necessarie per dare attuazione agli atti dell'Unione spetta, normalmente, agli Stati membri; qualora, invece, si rendano necessarie condizioni di esecuzione uniformi, tali misure sono adottate dall'Unione e, in particolare, dalla Commissione o, in ambito PESC e in casi debitamente motivati, dal Consiglio (art. 291, par. 2, TFUE).

⁸⁷ L'espressione è tratta da A.P. VAN DER MEI, *Delegation of Rulemaking Powers to the European Commission post-Lisbon*, cit., 540; l'Autore definisce la distinzione tra atti delegati e atti di esecuzione di natura «costituzionale».

⁸⁸ In tal senso, G. VITALE, *La delega di poteri normativi nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., 40, l'A. evidenzia che, nonostante la disciplina introdotta dal Trattato di Lisbona con riguardo alla funzione esecutiva presenti dei «connotati di specificità» rispetto al sistema precedente, permane la regola generale della decentralizzazione; sul punto si v. anche U. DRAETTA, *La funzione legislativa ed esecutiva dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, 677 ss., spec. 692; A. VINCZE, *Delegation versus implementation: a deconstruction of the promise of the Lisbon Treaty*, cit. e H. HOFMANN, *Legislation, Delegation and Implementation under*

riconosce esplicitamente un potere di controllo agli Stati membri prevedendo che esso sia disciplinato da un apposito regolamento adottato con procedura legislativa ordinaria. Si tratta del regolamento 182/2011⁸⁹ che riprende il meccanismo incentrato sui comitati, formati da rappresentanti degli Stati membri e presieduti dalla Commissione, che già caratterizzava il controllo sugli atti di esecuzione adottati dalla Commissione ai sensi del sopra richiamato art. 202 TCE. Nel sistema attualmente vigente, il regolamento 182/2011 riconosce al Parlamento e al Consiglio un ruolo limitato che si esplica nel diritto dei co-legislatori di essere tempestivamente e regolarmente informati dei lavori dei comitati (art. 10) e in un «diritto di controllo» che, tuttavia, implica esclusivamente il potere dei co-legislatori di comunicare, in qualsiasi momento, alla Commissione che, a loro avviso, un progetto di atto di esecuzione eccede i poteri di esecuzione definiti nell'atto di base che sia stato adottato tramite procedura legislativa ordinaria (art. 11). Tale posizione determina semplicemente l'obbligo della Commissione di riesaminare immediatamente il progetto di atto «tenendo conto delle posizioni espresse» dai co-legislatori e di informarli circa la sua decisione, necessariamente motivata, di mantenere, modificare o ritirare il progetto di atto⁹⁰.

Rileva evidenziare che, rispetto all'adozione degli altri atti qualificati dalla giurisprudenza come regolamentari e in relazione ai quali, come richiamato in chiusura del paragrafo precedente, il Parlamento non svolge alcuna funzione, il ruolo di quest'ultimo è invece decisamente più incisivo in relazione agli atti esecutivi. Questa maggiore incisività si esplica su un duplice piano. In primo luogo, il Parlamento può esercitare direttamente un ruolo di controllo più rilevante benché, come poc'anzi evidenziato,

the Treaty of Lisbon, cit.; entrambi gli AA. evidenziano che il sistema delineato dall'art. 291 TFUE risulta improntato alla nozione dell'«executive federalism»; *contra*, J. BAST, *New Categories of Acts after the Lisbon Reform*, cit., 911; secondo l'A. l'art. 291 TFUE delinea un sistema multilivello improntato a un modello di «exercise of shared executive powers» in cui le competenze esecutive della Commissione completano quelle degli Stati membri.

⁸⁹ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, GUUE L 55 del 28.2.2011, 13 ss.

⁹⁰ Sul punto si v. anche la Dichiarazione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione allegata al regolamento.

piuttosto limitato – al pari, peraltro, di quello svolto dal Consiglio. In secondo luogo, il Parlamento – anche in questo caso, su un piano di parità con il Consiglio – ha un potere di controllo per così dire “a monte” poiché il regolamento che definisce le regole e i principi generali concernenti le modalità di controllo da parte degli Stati membri, circa l’esercizio delle competenze di esecuzione della Commissione, è adottato con procedura legislativa ordinaria.

4.1.1. La peculiare natura degli atti delegati e il ruolo di controllo del Parlamento

Stante l’assenza di poteri legislativi attribuiti dai Trattati alla Commissione, l’atto delegato non può essere formalmente qualificato come atto legislativo, dovendo essere piuttosto ricondotto a «una funzione normativa in senso “materiale”»⁹¹. Svolta questa precisazione, è stato altresì richiamato che la definizione di atto delegato sancita dall’art. 290 TFUE, quale atto di portata generale⁹² che integra o modifica elementi non essenziali dell’atto legislativo⁹³ di base, consente di affermare che esso presenti, *de facto*, le caratteristiche di un atto legislativo, tanto da essere stato definito come atto «quasi-legislativo»⁹⁴. La stessa Corte ha riconosciuto che, in

⁹¹ G. VITALE, *La delega di poteri normativi nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea*, cit., 32.

⁹² La portata generale dell’atto è un elemento caratterizzante l’atto delegato poiché, a differenza dell’atto esecutivo che può avere natura generale o individuale, quello delegato può avere esclusivamente carattere generale; in questo senso v. Commissione europea, *Guidelines for the services of the Commission on delegated acts*, cit., par. 15.

⁹³ La nozione di atto delegato di cui all’art. 290 TFUE richiama quella degli atti in relazione ai quali la decisione del Consiglio 2006/512/CE ha introdotto la procedura di regolamentazione con controllo (c.d. procedura PRAC); ai sensi dell’art. 5 bis della decisione 1999/468/CE, tale procedura si applicava per l’adozione, da parte della Commissione, delle misure di portata generale intese a modificare elementi non essenziali di un atto per le ipotesi in cui un atto legislativo adottato con procedura di codecisione (art. 251 TCE) prevedesse l’adozione di misure di portata generale volte a modificare elementi non essenziali dell’atto, anche sopprimendoli o completandoli; su tale riforma, cfr. G. SCHUSTERSCHITZ, S. KOTZ, *The Comitology Reform of 2006*, cit.).

⁹⁴ In questo senso, Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 9 dicembre 2009, COM(2009) 673 final, 3; v. anche Risoluzione del Parlamento europeo del 5 maggio 2010 sul potere di delega legislativa (2010/2021(INI)) in cui si afferma «la delega è un’operazione delicata, con cui la Commissione è incaricata di esercitare un potere che è intrinseco al ruolo proprio del legislatore»

virtù di tali caratteristiche, la «delega di poteri [...] conferisce alla Commissione *il potere di esercitare le funzioni del legislatore dell'Unione*»⁹⁵. La natura quasi-legislativa della funzione delegata della Commissione si manifesta in modo particolarmente rilevante nell'ipotesi in cui l'oggetto della delega riguardi l'*integrazione* degli elementi non essenziali dell'atto legislativo di base. Come statuito dalla Corte di Giustizia, qualora alla Commissione sia conferito un tale potere, essa è autorizzata «*allo sviluppo in dettaglio, nel rispetto dell'integralità dell'atto legislativo adottato dal legislatore, degli elementi non essenziali*» e, dunque, di quegli aspetti della normativa che non sono stati definiti dal legislatore⁹⁶. In senso analogo, si esprimono le Guidelines e la Comunicazione della Commissione relative agli atti delegati. Come da esse specificato il meccanismo dell'atto delegato implica che esso introduca «an additional set of substantive rules of general application *which belongs to the legislative sphere*»⁹⁷ e «*adds new non-essential rules which change the framework of the legislative act, lea-*

(Preambolo, punto C, corsivo aggiunto). In dottrina, si v. *inter alia*, R. BARATTA, *Articolo 290*, in A. TIZZANO (a cura di), *Commentario ai Trattati dell'unione europea*, Milano, 2014; A. VINCZE, *Delegation versus implementation*, cit., 22; D. ZDOBNÖH, *Competition between articles 290 and 291 TFEU*, cit., 43; H. HOFMANN, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon*, cit., 491; P.-J. LOEWENTHAL, *Article 290 TFEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, cit., 1922 ss.; M. KOTZUR, *Article 290*, in K. GEIGER, D.-E. KHAN, M. KOTZUR (eds.), *European Union Treaties*, Freiburg, 2015, 947 ss., spec. 948; P. CRAIG, *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, cit.; Id., *The Role of the European Parliament under the Lisbon Treaty*, in S. GRILLER, J. ZILLER, *The Lisbon Treaty EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, cit., 109 ss., spec. 113; *contra*, M. CHAMON, *The European Parliament and Delegated Legislation: an Institutional Balance Perspective*, Oxford, 2022, 78.

⁹⁵ Corte giust., causa C-696/15 P, *République Tchèque c Commissione*, sentenza del 26 luglio 2017, punto 51.

⁹⁶ Corte giust., causa C-286/14, *Parlamento c. Commissione*, cit., punto 41.

⁹⁷ Commissione europea, *Guidelines for the services of the Commission on delegated acts*, cit., par. 43; v. anche par. 40. Le linee guida evidenziano qui la distinzione tra l'atto delegato integrativo e l'atto esecutivo evidenziando che, a differenza del primo, quest'ultimo non ha la finalità di introdurre nuove norme, bensì solo di dare esecuzione a norme già definite e, dunque, «brings into life the legislation without changing its contents» (*Ibid.*, par. 41). Nello stesso senso, cfr. Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, cit., 4.

ving a *margin of discretion* to the Commission»⁹⁸.

La natura quasi-legislativa degli atti delegati, contrapposta a quella puramente esecutiva di quelli di cui all'art. 291 TFUE, è all'origine dei limiti posti all'esercizio del potere di delega e dei meccanismi di controllo cui esso è soggetto. Tali aspetti, infatti, nel disegno delineato dall'art. 290, par. 1, co. 2, TFUE, implicano uno scrutinio diretto del legislatore dell'Unione⁹⁹.

In primo luogo, l'atto legislativo di base deve esplicitamente definire gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere¹⁰⁰, circoscrivendola sia sotto il profilo sostanziale che temporale¹⁰¹.

In secondo luogo, la delega non può avere ad oggetto gli elementi essenziali di un settore, dovendo questi essere riservati alla definizione del legislatore. Benché anche la nozione di elemento essenziale non sia di facile interpretazione¹⁰², la Corte, nel solco di una giurisprudenza molto risalente¹⁰³, ha chiarito che sono riconducibili alla suddetta nozione quelle disposizioni «la cui adozione richiede *scelte politiche* rientranti nelle responsabilità proprie del legislatore dell'Unione»¹⁰⁴. Tuttavia, l'esclusione

⁹⁸ Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, cit., 4. Per quanto riguarda invece le modifiche degli elementi non essenziali apportate dall'atto delegato le linee guida della Commissione fanno riferimento a «formal changes to a text by deleting, replacing or adding non-essential elements», cfr. Commissione europea, *Guidelines for the services of the Commission on delegated acts*, cit., par. 34.

⁹⁹ A questo riguardo, G. VITALE, *La delega di poteri normativi nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., 25; v. M. Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007*, cit., 649; l'A. riconduce l'introduzione della categoria degli atti delegati alla volontà di distinguere nettamente gli atti delegati, di natura quasi-legislativa, da quelli esecutivi.

¹⁰⁰ Sull'ammissibilità di una delega a tempo indeterminato, v. G. VITALE, *La delega di poteri normativi nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., 29.

¹⁰¹ La Corte ha altresì statuito che l'atto legislativo deve precisare la «natura della delega» conferita alla Commissione, specificando se a essa è attribuito il potere di integrare o modificare l'atto; cfr. Corte giust., causa C-286/14, *Parlamento c. Commissione*, cit., punto 46.

¹⁰² Per una dettagliata analisi della questione, cfr. G. VITALE, *La delega di poteri normativi nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., 93 ss.

¹⁰³ Il riferimento agli aspetti «essenziali» della disciplina, quale prerogativa dell'atto legislativo, fu introdotto per la prima volta in Corte giust., causa 25/70, *Ufficio per l'importazione e il deposito di cereali e mangimi c. Köster*, sentenza del 17 dicembre 1970, punto 6.

¹⁰⁴ Corte giust., causa C-355/10, *Parlamento c. Consiglio*, sentenza del 5 settembre

degli elementi essenziali dal contenuto dell'atto delegato non esclude che quest'ultimo possa richiedere l'esercizio di «un certo grado di discrezionalità [...] *politica*», oltre che tecnica¹⁰⁵.

Da ultimo, in relazione alla procedura di delega legislativa, lo stesso art. 290 TFUE prevede che le competenze della Commissione siano soggette al controllo dei co-legislatori. La disposizione non riconosce alcun ruolo agli Stati membri cui, invece, l'Accordo interistituzionale “Legiferare Meglio”, adottato nel 2019 tra Parlamento, Consiglio e Commissione in relazione alla definizione di alcuni criteri non vincolanti per l'applicazione degli artt. 290 e 291 del TFUE¹⁰⁶, ha riservato una posizione rilevante

2012, punto 65; causa C-696/15 P, *Repubblica ceca c. Commissione*, sentenza del 26 luglio 2017, punto 78; causa C-44/16 P, *Dyson c Commissione*, sentenza dell'11 maggio 2017, punti 61 e 62; in particolare, la Corte ha ravvisato l'esistenza di scelte politiche rientranti nelle responsabilità del legislatore dell'Unione nell'ipotesi in cui la norma presupponga una ponderazione dei diversi interessi in gioco o comporti ingerenze «talmente incisive nei diritti fondamentali delle persone coinvolte da rendere necessario l'intervento del legislatore dell'Unione» (in questo senso, Corte giust., causa C-355/10, *Parlamento c. Consiglio*, sentenza del 5 settembre 2012, punti 76 e 77; causa C-696/15, P *Repubblica ceca c. Commissione*, sentenza del 26 luglio 2017, punto 78). Tale elemento è stato formalizzato anche nell'ambito di un Accordo interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione, adottato nel 2019, in relazione alla definizione di alcuni criteri non vincolanti per l'applicazione degli articoli 290 e 291 del TFUE (Accordo Interistituzionale, Criteri non vincolanti per l'applicazione degli articoli 290 e 291 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 18 giugno 2019, 2019/C 223/01).

¹⁰⁵ Corte giust., causa C-363/14, *Parlamento c. Consiglio*, sentenza del 10 settembre 2015, punto 51.

¹⁰⁶ Accordo interistituzionale “Legiferare Meglio” tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, GUUE L 123 del 12.5.2016, 1 ss., par. 28; quanto previsto in esso è, tra l'altro, in linea con quanto specificato nella Dichiarazione n° 39 relativa all'articolo 290 del TFUE, allegata al Trattato di Lisbona in cui si stabilisce che «La conferenza prende atto dell'intenzione della Commissione di continuare a consultare gli esperti nominati dagli Stati membri nell'elaborazione dei progetti di atti delegati nel settore dei servizi finanziari, secondo la sua prassi costante». Le modalità di consultazione con gli esperti degli Stati membri sono dettagliate nella Convenzione d'intesa tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sugli atti delegati allegata all'Accordo interistituzionale “Legiferare meglio”, parr. 4 e ss.: gli esperti sono consultati tempestivamente su ciascun progetto di atto delegato in seno a gruppi di esperti già costituiti o a riunioni *ad hoc* con esperti designati dagli Stati membri e invitati dalla Commissione attraverso le loro Rappresentanze permanenti. Sul punto si v. anche Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, cit., 6 in

prevedendo, nell'ambito dell'elaborazione dell'atto delegato, la consultazione di esperti da essi designati¹⁰⁷.

L'art. 290 TFUE dispone che l'esercizio della delega conferita alla Commissione sia soggetto a un controllo da parte del legislatore e che tale controllo possa esplicarsi attraverso due diversi meccanismi¹⁰⁸. Il primo consiste nella revoca della delega da parte del Parlamento o del Consiglio (diritto di revoca); il secondo prevede che l'atto delegato entri in vigore

cui la Commissione si sofferma sul coinvolgimento degli esperti degli Stati membri e, significativamente, specifica che essi «will have a consultative rather than an institutional role in the decision-making procedure». Nello stesso senso, v. Commissione europea, *Guidelines for the services of the Commission on delegated acts*, cit., par. 86 ss.

¹⁰⁷ L'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2016 riconosce un ruolo significativo agli esperti designati dagli Stati membri; essi devono essere «consultati tempestivamente su ciascun progetto di atto delegato elaborato dai servizi della Commissione» (par. 4) e avere l'opportunità di formulare nuove osservazioni qualora il progetto di atto delegato subisca una «qualsivoglia modifica» (par. 7); inoltre al termine di ogni riunione con gli esperti degli Stati membri, i servizi della Commissione devono indicare le conclusioni delle discussioni «incluso il modo in cui intendono tener conto dei pareri degli esperti e in cui intendono procedere» (par. 5). Proprio in ragione di tali attribuzioni, alcuni Autori hanno evidenziato che l'Accordo ha, di fatto, introdotto una «weak comitology» (C. TOVO, *Delegation of Legislative Powers in the EU: How EU Institutions Have Eluded the Lisbon Reform*, in *European Law Review*, 2017, 677 ss., spec. 689 ss.) o una «comitology light procedure» (M. CHAMON, *The European Parliament and Delegated Legislation*, cit., 93 ss.), che imponendo alla Commissione di svolgere la procedura di delega legislativa secondo modalità che riconoscono un ruolo di primo piano a un attore, quale gli Stati membri, non richiamato dal diritto primario si configura come una «constitutional modification» che mina l'equilibrio istituzionale (*Ibid.*, 99); in senso analogo pare esprimersi anche M. DOUGAN, *The Treaty of Lisbon 2007*, cit. Altri Autori hanno invece evidenziato che gli esperti degli Stati membri non hanno il potere di rendere un parere sul progetto di atto e ciò comporta una significativa riduzione del loro ruolo, specialmente se confrontato con quello che essi avevano nel sistema precedente il Trattato di Lisbona nell'ambito della c.d. procedura PRAC, in cui la Commissione era assistita da un comitato composto dei rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione con il compito di esprimere un parere sul progetto di atto sulle misure da adottare e la conformità o meno delle misure proposte rispetto al parere del comitato avrebbe determinato l'applicazione di procedure di controllo diverse da parte del Parlamento e del Consiglio; in questo senso J. BAST, *New Categories of Acts after the Lisbon Reform*, cit., 916 ss.

¹⁰⁸ Come evidenziato in dottrina, lo specifico strumento di controllo deve essere indicato nell'atto legislativo di base e non discende automaticamente dall'art. 290 TFUE; in questo senso, M. CHAMON, *The European Parliament and Delegated Legislation*, cit., 100; per una dettagliata analisi delle due tipologie di controllo, v. G. VITALE, *La delega di poteri normativi nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., 32 ss.

solo qualora, entro il termine previsto dall'atto legislativo, il Parlamento o il Consiglio non abbiano sollevato obiezioni riguardo all'atto (diritto di obiezione)¹⁰⁹. La formulazione della disposizione consente di desumere che i due meccanismi sono cumulabili e indipendenti l'uno dall'altro. Pertanto, se da un lato, una forma di controllo deve necessariamente essere prevista¹¹⁰, la scelta circa la specifica tipologia di controllo e il loro eventuale cumulo è rimessa alla discrezionalità degli stessi co-legislatori in sede di adozione dell'atto¹¹¹.

Volendo evidenziare il ruolo del Parlamento nell'ambito di tale potere di controllo, è necessario svolgere tre ordini di considerazioni.

Primo, e in via del tutto preliminare, è necessario richiamare che il meccanismo di controllo cui sarà soggetto l'esercizio del potere delegato è definito nell'atto legislativo nell'ambito di una scelta che, come già ricordato, è rimessa alla discrezionalità dei legislatori al momento dell'adozione dell'atto. Ne consegue che tale scelta richiede (anche) l'accordo del

¹⁰⁹ La Convenzione d'intesa tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sugli atti delegati, allegata all'Accordo interistituzionale "Legiferare Meglio", prevede che il termine per l'opposizione, specificato nell'atto legislativo di base, sia «in linea di massima» di almeno due mesi, prorogabile per altri due mesi per ciascuna istituzione su iniziativa della stessa (par. 18). Fa eccezione la procedura d'urgenza, applicabile in casi eccezionali e debitamente motivati, in cui l'atto delegato entra immediatamente in vigore ed è applicabile fino all'eventuale obiezione sollevata dal Parlamento o dal Consiglio; al riguardo si v. la Convenzione d'intesa, par. 20 ss., la Comunicazione della Commissione, par. 5.3.4 e le Linee Guida, par. 151 ss.

¹¹⁰ In questo senso, M. CHAMON, *The European Parliament and Delegated Legislation*, cit., 100.

¹¹¹ In questo senso, Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, cit., 7 e *Guidelines for the services of the Commission on delegated acts*, cit., par. 61 ss.; la Comunicazione specifica che il meccanismo dell'opposizione dovrebbe costituire lo strumento ordinario di controllo; al contrario, quello della revoca, investendo in modo generale la competenza conferita alla Commissione, dovrebbe essere riservato a ipotesi eccezionali, per esempio, qualora potrebbero subentrare nuove circostanze tali da richiedere un nuovo intervento da parte del legislatore stesso. La formulazione della disposizione e la logica che la caratterizza inducono inoltre a ritenere che, oltre ai meccanismi della revoca e dell'obiezione, sia possibile introdurre altre tipologie di controllo; in tal senso, M. CHAMON, *The European Parliament and Delegated Legislation*, cit., 100; si veda anche Parlamento europeo, Risoluzione del 5 maggio 2010 sul potere di delega legislativa (2010/2021(INI)), par. 3; *contra*, H. HOFMANN, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon*, cit., 493.

Parlamento nell'ambito della procedura legislativa ordinaria ovvero la sua approvazione nel caso in cui l'atto sia adottato con procedura speciale di approvazione.

Secondo, sia la revoca della delega che l'obiezione nei confronti dell'atto delegato non richiedono l'accordo dei co-legislatori: è dunque sufficiente l'azione del solo Parlamento (così come del solo Consiglio) per bloccare l'esercizio del potere delegato da parte della Commissione¹¹². Si noti che il diritto di revoca o di obiezione spetta al Parlamento anche qualora l'atto legislativo di base sia stato adottato con procedura legislativa speciale che prevede l'approvazione del Parlamento. A quest'ultimo, non spetta invece alcun poter di controllo nell'ipotesi in cui per l'adozione dell'atto legislativo sia richiesta la sua mera consultazione¹¹³.

Da ultimo, la legittimità dell'esercizio del diritto di obiezione e di revoca non presuppone l'esistenza di precise ragioni, di carattere giuridico, predeterminate dal diritto primario o derivato. Al contrario, fermo restando l'obbligo di motivazione dell'atto conformemente all'art. 296 TFUE¹¹⁴, il potere di controllo può essere esercitato anche per ragioni "meramente" politiche¹¹⁵. Detto altrimenti, il controllo circa l'esercizio della delega non

¹¹² Come evidenziato in dottrina, ciò comporta una deviazione rispetto al principio del parallelismo delle forme; in tal senso, J. BAST, *New Categories of Acts after the Lisbon Reform*, cit. Ciò può spiegare le maggioranze particolarmente elevate richieste per la delibera sulla revoca o sull'opposizione; ai sensi dell'art. 290, par. 2, il Parlamento delibera a maggioranza dei membri che lo compongono; per quanto riguarda il Consiglio, trattandosi di un'ipotesi in cui esso non delibera su proposta della Commissione, ai sensi dell'art. 238, par. 2, TFUE, trova applicazione la regola della maggioranza qualificata rafforzata che richiede il voto di almeno il 72% dei membri del Consiglio che rappresentino Stati membri con una popolazione pari ad almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

¹¹³ L'analisi della prassi dimostra, tuttavia, che anche in questi casi, al Parlamento è riconosciuto il diritto di essere informato dell'adozione dell'atto delegato e dell'eventuale esercizio del potere di controllo da parte del Consiglio; cfr. al riguardo M. CHAMON, *The European Parliament and Delegated Legislation*, cit., 106 ss.

¹¹⁴ In questo senso, Linee Guida, par. 144 ss. e 159.

¹¹⁵ Sotto questo profilo, le modalità di esercizio del diritto di obiezione attualmente vigenti si differenziano significativamente rispetto a quanto previsto nell'ambito della c.d. procedura PRAC in cui l'obiezione del Parlamento era ammissibile solo qualora le misure proposte eccedessero le competenze di esecuzione previste dall'atto di base, non fossero compatibili con il fine o il contenuto dell'atto di base o non rispettassero i principi di sussidiarietà e di proporzionalità; cfr. decisione 1999/468/CE, art. 5 bis, par. 3, lett. b) e 4, lett. d).

ha necessariamente natura tecnico-giuridica, ma può altresì dipendere da una *scelta politica* del Parlamento (o del Consiglio) che lo collochi in disaccordo con la Commissione.

Alla luce di tali considerazioni, è possibile concludere che l'art. 290 TFUE riconosce al Parlamento un significativo potere di controllo sull'adozione degli atti delegati¹¹⁶, sia in relazione alla scelta circa le modalità in cui si esplicherà tale potere sia con riguardo al concreto esercizio del potere stesso.

4.1.2. Le potenzialità connesse all'impugnabilità degli atti delegati e di esecuzione: il caso della sospensione della designazione di paese di origine sicuro o di paese terzo sicuro a livello UE

Prima di proseguire nell'analisi, preme evidenziare che, in sede di impugnazione dell'atto delegato o di esecuzione, può essere fatta valere in via incidentale anche l'illegittimità dell'atto legislativo che conferisce alla Commissione il potere delegato o esecutivo, conformemente alla procedura di cui all'art. 277 TFUE¹¹⁷.

Come noto, tale procedura consente a ciascuna parte di una controversia, «che metta in causa un atto di portata generale adottato da un'istituzione, organo o organismo dell'Unione», di far valere in via incidentale e anche dopo il decorso del termine per il ricorso di annullamento, uno dei vizi di illegittimità dell'atto previsti dall'art. 263 TFUE. A differenza del ricorso di annullamento, che in caso di accoglimento, conduce a una sentenza con cui l'atto impugnato è dichiarato nullo e non avvenuto, l'ec-

¹¹⁶ Questo è uno degli elementi che ha condotto alcuni Autori ad affermare che, almeno formalmente, il Parlamento esca vincitore dalle riforme apportate dal Trattato di Lisbona; cfr. K. BRADLEY, *Delegation of Powers in the European Union. Political Problems, Legal Solutions?*, in C.F. BERGSTRÖM, D. RITLENG (eds.), *Rulemaking by the European Commission*, cit., 54 ss., spec. 54-55; P. CRAIG, *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, cit., 115; lo stesso A. evidenzia, tuttavia, il rischio che tale ruolo risulti, nella pratica, più limitato di quanto prospettato in astratto dalla formulazione dell'art. 290 TFUE; per un'analisi dei limiti che il potere di controllo del Parlamento incontra nella prassi della procedura di adozione degli atti delegati, cfr. C. TOVO, *Delegation of Legislative Powers in the EU*, cit., 696 ss.; M. CHAMON, *The European Parliament and Delegated Legislation*, cit.

¹¹⁷ Per una analisi di tale strumento, v. C. MASSA, *L'eccezione di invalidità*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione europea*, cit., 203 ss.; K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK (eds.), *EU Procedural Law*, cit., 433 ss.

cezione di illegittimità ha quale unico effetto quello di rendere l'atto inapplicabile nella controversia¹¹⁸. Ciò nonostante, si tratta di un meccanismo nato per permettere anche ai privati di far valere l'illegittimità di un atto generale, ovviando ai limiti previsti per la loro impugnazione di cui all'art. 263, 4 co. TFUE, tanto da essere individuato dalla Corte di Giustizia come uno degli strumenti che, affiancando il ricorso di annullamento insieme al rinvio pregiudiziale, assicura la completezza del sistema giurisdizionale.

Benché la dottrina ne abbia condivisibilmente evidenziato i limiti, al punto da metterne in dubbio l'asserita equivalenza con il ricorso di annullamento alla base della teoria della completezza dei rimedi¹¹⁹, la più agevole impugnabilità degli atti delegati ed esecutivi, derivante dalla loro qualificazione quali «atti regolamentari», offre alcune significative potenzialità per consentire ai singoli di far valere, pur “solo” in via incidentale, l'illegittimità dell'atto legislativo che conferisce alla Commissione il potere delegato o esecutivo.

Tale potenzialità può essere più agevolmente apprezzata prendendo ad esempio il sistema di designazione dei paesi di origine sicuri e dei paesi terzi sicuri introdotto dal regolamento 2024/1348 («regolamento procedure»)¹²⁰, adottato nell'ambito del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo¹²¹ ed entrato in vigore l'11 giugno 2024. Il nuovo regolamento interviene significativamente anche sulla disciplina relativa agli istituti dei paesi di ori-

¹¹⁸ Sulla questione relativa alle conseguenze dell'accertamento dell'illegittimità degli atti UE, v. N. LAZZERINI, *Le conseguenze giuridiche per le istituzioni dell'Unione europea dell'accertamento dell'illegittimità dei propri atti*, Torino, 2025, in corso di pubblicazione.

¹¹⁹ M. ELIANTONIO, *A 'complete system of remedies'? Annulment actions after the Lisbon Treaty: Case C-274/12 P Telefonica v. Commission, Judgment of 21 March 2012*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2014, 487 ss.

¹²⁰ Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, PE/16/2024/REV/1, GUUE L, 2024/1348, 22.5.2024, su cui cfr. *inter alia* L. MARIN, *La riforma del regolamento “procedure” ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 305 ss.

¹²¹ Al riguardo cfr. *ex multis* F. SPITALERI, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in *Eurojus*, 2025, 1, 255 ss.; G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea*, cit.

gine sicuri¹²² e dei paesi terzi sicuri¹²³, prevedendo che la designazione abbia luogo anche a livello dell'Unione, nonché eventualmente da parte dei singoli Stati membri. La suddetta qualificazione, che può avvenire anche introducendo delle eccezioni in relazione a determinate parti del territorio del paese individuato come sicuro o per categorie di persone chiaramente identificabili, deve rispettare una serie di criteri sia sostanziali, attinenti per esempio alla sicurezza del paese terzo, che procedurali concernenti le fonti qualificate sulla base delle quali deve avvenire la designazione.

Per quanto concerne la lista di paesi di origine sicuri e di paesi terzi sicuri a livello dell'Unione, sia la designazione che la revoca sono disposte tramite atto legislativo. Il regolamento prevede invece un particolare regime in relazione all'ipotesi in cui si verifichi un cambiamento significativo della situazione di un paese terzo designato come paese di origine sicuro o come paese terzo sicuro; in tal caso, la Commissione, qualora ritenga che il paese *de qua* non sia più conforme ai criteri cui il diritto UE subordina la designazione di cui era oggetto, adotta un atto delegato con cui sospende, per sei mesi, la suddetta qualificazione.

Tanto l'atto di designazione che di revoca sono atti legislativi che, per-

¹²² Regolamento procedure, art. 61; il 16 aprile 2025, la Commissione ha presentato una proposta volta, tra l'altro, a modificare la nozione comune di paese di origine sicuro prevista dal regolamento e a elaborare la lista di paesi di origine sicuri a livello UE; cfr. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the establishment of a list of safe countries of origin at Union level*, COM(2025) 186 final; per un primo commento cfr. S. PEERS, *Jumping the Gun? The proposed early application of some of the EU's new asylum pact – and a common list of supposedly 'safe countries of origin'*, in *EU Law Analysis*, 21 April 2025; ci si permette inoltre di rinviare a M. FERRI, *Le proposte della Commissione su paesi di origine e paesi terzi sicuri: ampliamento degli istituti e ulteriore abbassamento degli standard di tutela dei richiedenti*, in *Questione Giustizia*, 1° luglio 2025. Per un'ampia disamina dell'istituto del paese di origine sicuro e della più recente giurisprudenza della Corte in materia, C. FAVILLI, L. MARIN, *Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un paese d'origine sicuro dopo le sentenze CV e ALACE*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, 2025.

¹²³ Regolamento procedure, art. 59; la nozione di paese terzo sicuro e la procedura ad esso connessa, prevista dal regolamento, è stata oggetto di una ulteriore proposta presentata dalla Commissione il 20 maggio 2025 in forza dell'art. 77 del regolamento stesso; cfr. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the application of the 'safe third country' concept*, COM/2025/259 final; per un'analisi della proposta, ci si permette di rinviare nuovamente a M. FERRI, *Le proposte della Commissione su paesi di origine e paesi terzi sicuri*, cit.

tanto, potranno essere impugnati da un privato solo conformemente ai requisiti di cui all'art. 263, co. 4, seconda frase TFUE. Stante la nota rigidità del test *Plaumann*, pare quindi difficile immaginare che un privato e, in particolare un richiedente protezione internazionale cui sia applicabile la nozione di paese di origine sicuro o di paese terzo sicuro oggetto della designazione, possa dirsi individualmente riguardato dall'atto legislativo di designazione e, quindi, legittimato ad impugnare.

La questione si pone invece diversamente per l'atto di sospensione della qualificazione e merita più attenta riflessione. Avendo esso la natura di atto delegato, è qualificabile come atto regolamentare e, dunque, impugnabile in presenza delle condizioni previste dall'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE. Senza voler anticipare la nozione di «atto che non comporti di misure di esecuzione», che sarà esaminato in prosieguo, si può fin da ora prospettare che l'atto di sospensione della designazione non richieda misure di esecuzione a livello nazionale. Ci si può quindi interrogare circa l'impugnabilità dell'atto di sospensione da parte di un privato, e in particolare un richiedente per il quale rilevi la sospensione della designazione nei termini che ora si diranno.

Si pensi ad esempio al caso in cui la suddetta sospensione sia disposta dall'atto delegato della Commissione solo parzialmente, mantenendo invece la qualificazione di sicurezza per una determinata area territoriale o categoria soggettiva. Senza voler nuovamente anticipare quanto si dirà in relazione alla nozione di «interesse diretto» rilevante ai sensi dell'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE, si può tuttavia ipotizzare l'esistenza di tale requisito con riguardo a un richiedente proveniente dalla regione o appartenente alla categoria per la quale l'atto di sospensione mantiene la qualificazione di sicurezza, a dispetto di un cambiamento nella situazione ivi presente tale da rendere la richiamata designazione in violazione del diritto UE.

Inoltre – e venendo così al tema qui trattato – il ricorrente, in sede di impugnazione dell'atto di sospensione, potrebbe far valere, in via incidentale, dei vizi di legittimità dell'atto legislativo di designazione rilevanti nel ricorso avverso l'atto di sospensione. Si ricordi, infatti, che il collegamento necessario tra l'atto oggetto della controversia principale e quello di cui si eccepisce l'invalidità in via incidentale non deve necessariamente consistere nel fatto che il primo trovi la propria base giuridica nel secondo. È, al contrario, sufficiente che l'atto impugnato «sia in qualche modo ri-

conducibile ad un'ipotesi applicativa dell'atto a portata generale»¹²⁴. In tal modo, il ricorso avverso l'atto delegato con cui la Commissione dispone la sospensione della designazione, pur non trovando base giuridica nell'atto legislativo di designazione, può costituire la sede per far valere, incidentalmente, vizi di quest'ultimo rilevanti ai fini della sospensione, quali ad esempio una violazione dei criteri procedurali previsti per la designazione che impattino anche sulla sospensione¹²⁵.

5. *L'impugnabilità delle decisioni di conclusione di un accordo internazionale*

Se la nozione di atto regolamentare di cui alla sentenza *Inuit* appare, da un lato, consolidata nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, d'altra parte, permangono ancora talune rilevanti incertezze circa alcune tipologie di atti. Esse sono, in particolare, emerse con riguardo alla decisione con cui, ai sensi dell'art. 218, par. 6, TFUE, il Consiglio approva la conclusione di un accordo internazionale dell'Unione e alla decisione del Consiglio relativa all'accordo di recesso di cui all'art. 50, par. 2, TUE.

Concentrando ora l'esame sulla prima delle due tipologie di atti che hanno creato incertezze, occorre menzionare che, al contrario della Corte, il Tribunale è stato in più occasioni chiamato a pronunciarsi in relazione alla qualificazione da dare alle suddette decisioni, giungendo a negarne la natura di atto regolamentare. La questione è emersa, in un primo mo-

¹²⁴ C. MASSA, *L'eccezione di invalidità*, cit., 205.

¹²⁵ Per quanto concerne, invece, l'ipotesi in cui la Commissione non sospenda la qualificazione di paese di origine sicuro o di paese terzo sicuro a dispetto di un mutamento delle circostanze tale da compromettere il rispetto dei requisiti di sicurezza previsti dal diritto UE, si può ipotizzare un ricorso di annullamento da parte del richiedente direttamente interessato nell'ipotesi in cui, per esempio, questi si rivolga alla Commissione sollecitando l'adozione dell'atto delegato di sospensione e questa si rifiuti di provvedere; rileva al riguardo che anche il rifiuto di un'istituzione, organo o organismo può essere oggetto di un ricorso d'annullamento «allorquando l'atto che l'istituzione dell'Unione rifiuta di emanare avrebbe potuto essere impugnato in forza di tale disposizione» (*inter alia* Tribunale, causa T-330/94, *Salt Union c. Commissione*, sentenza del 22 ottobre 1996, punto 32; causa T-24/20, *Junqueras i Vies c. Parlamento*, ordinanza del 15 dicembre 2020; causa T-293/18, *Lettonia c. Commissione*, ordinanza del 30 gennaio 2020, punto 25).

mento, nell'ambito del contenzioso tra il Fronte di liberazione popolare di saguia-el-hamra e del rio de oro (c.d. Fronte Polisario) e il Consiglio e, successivamente, in relazione ai ricorsi di annullamento presentati da alcuni cittadini britannici in seguito alla Brexit.

Come noto, la prima vicenda è stata oggetto di diverse pronunce del Tribunale e della Corte. Per quanto qui rileva, è da segnalare innanzitutto la sentenza con cui il Tribunale si è pronunciato con riguardo alla decisione concernente la conclusione di un accordo tra l'UE e il Regno del Marocco al fine di introdurre alcune misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli, i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca¹²⁶ e di modificare il precedente accordo euromediterraneo di associazione tra UE e Marocco¹²⁷. La decisione era stata impugnata dal Fronte Polisario, in quanto rappresentante del popolo del Sahara occidentale, nella parte in cui essa ha approvato l'applicazione dell'accordo di liberalizzazione anche al Sahara occidentale.

Nella propria pronuncia, il Tribunale, dopo aver richiamato la nozione di atto regolamentare di cui alla sentenza *Inuit*, ne ha escluso l'applicabilità con riguardo alla decisione impugnata¹²⁸. Esso, infatti, adottando una soluzione del tutto peculiare – e abbandonata nella successiva giurisprudenza – aveva qualificato come atto legislativo la decisione di approvazione di un accordo internazionale. Facendo riferimento al dettato dell'art. 289, par. 2, TFUE, in forza del quale «nei casi specifici previsti dai trattati» l'adozione di un atto da parte del Consiglio con la partecipazione del Parlamento costituisce una procedura legislativa speciale, il Tribunale è giunto alla conclusione che la procedura di adozione della decisione *de qua* da

¹²⁶ Decisione 2012/497/UE del Consiglio, dell'8 marzo 2012, relativa alla conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco in merito a misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli, i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca, alla sostituzione dei protocolli nn. 1, 2 e 3 e dei relativi allegati e a modifiche dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, *GUUE* L 241 del 7.9.2012, 2 ss.

¹²⁷ Decisione 2000/204/CE del Consiglio e della Commissione, del 24 gennaio 2000, relativa alla conclusione dell'accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, in *GUUE* L 70 del 18 marzo 2000, 1 ss.

¹²⁸ Tribunale, causa T-512/12, *Front Polisario c. Consiglio*, sentenza del 10 dicembre 2015.

parte del Consiglio, previa approvazione del Parlamento, ai sensi dell'art. 218, par. 6, lett. a) TFUE, costituisce una procedura legislativa speciale. La sentenza con cui il Tribunale ha accolto il ricorso è stata successivamente impugnata dal Consiglio davanti alla Corte la quale ha annullato la pronuncia di primo grado. La Corte, tuttavia, dopo aver interpretato l'accordo di liberalizzazione nel senso che non dovesse applicarsi al territorio del Sahara occidentale, ha statuito che, a prescindere dall'esistenza di altri motivi di irricevibilità, il Fronte Polisario non avesse legittimazione a impugnare la decisione impugnata e, pertanto, non si è pronunciata sulla questione della qualificazione della decisione del Consiglio¹²⁹.

Sulla questione della qualificazione della decisione di conclusione dell'accordo internazionale è, invece, tornato a pronunciarsi il Tribunale in seguito a due successivi ricorsi di annullamento presentati dal Fronte Polisario: il primo¹³⁰ presentato nei confronti della decisione relativa alla conclusione dell'accordo, tra l'UE e il Marocco, relativo alla modifica di alcuni protocolli dell'accordo di associazione tra le parti¹³¹ e il secondo¹³² avverso la decisione concernente l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra UE e Marocco, del relativo protocollo di attuazione e dello scambio di lettere che accompagna l'accordo¹³³.

In entrambe le sentenze, il Tribunale è giunto a negare il carattere regolamentare delle decisioni impuginate ma, compiendo un significativo *over-*

¹²⁹ Corte giust., causa C-104/16 P, *Consiglio c. Front Polisario*, sentenza del 21 dicembre 2016.

¹³⁰ Tribunale, sentenza del 29 settembre 2021, *Front Polisario c. Consiglio*, causa T-279/19; sulla successiva impugnazione della sentenza, v. Corte giust., C-779/21 P, *Commissione c. Front Polisario*, 4 ottobre 2024.

¹³¹ Decisione (UE) 2019/217 del Consiglio, del 28 gennaio 2019, relativa alla conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco relativo alla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, ST/10593/2018/INIT, GUUE L 34 del 6.2.2019, 1 ss.

¹³² Tribunale, sentenza del 29 settembre 2021, *Front Polisario c. Consiglio*, cause riunite T-344/19 e T-356/19; sulla successiva impugnazione della sentenza, v. Corte giust., C-778/21 P, *Commissione c. Front Polisario*, 4 ottobre 2024.

¹³³ Decisione (UE) 2019/441 del Consiglio, del 4 marzo 2019, relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco, del relativo protocollo di attuazione e dello scambio di lettere che accompagna l'accordo, ST/14367/2018/INIT, GUUE L 77 del 20.3.2019, 4 ss.

ruling, ha fondato la propria conclusione su un'argomentazione completamente differente da quella che aveva condotto alla precedente pronuncia. Innanzitutto, il Tribunale non ha potuto qualificare le decisioni in esame come atti legislativi a fronte della sopraggiunta sentenza *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio* in cui la Corte ha specificato che il combinato disposto degli articoli 289, par. 1 e 294, par. 1, TFUE impone di ritenere che un atto giuridico sia qualificabile come legislativo esclusivamente qualora sia stato adottato sulla base di una disposizione dei Trattati che «fa espresso riferimento o alla procedura legislativa ordinaria o alla procedura legislativa speciale»¹³⁴. In tale rinnovata prospettiva, il Tribunale è giunto a negare la qualificazione di atto regolamentare alle decisioni relative alla conclusione di un accordo internazionale sostenendo che il ricorso di un singolo avverso di esse non può essere assoggettato a condizioni meno restrittive rispetto a quelle previste per gli atti legislativi i quali, invece, non sono riguardati dall'ampliamento delle condizioni per impugnare introdotte all'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE¹³⁵. La conclusione cui è addivenuto il Tribunale si basa su due argomentazioni. La prima attinente alla collocazione degli accordi nella gerarchia delle fonti dell'Unione e, in particolare, alla loro posizione sovraordinata rispetto agli atti legislativi. La seconda argomentazione riguarda, invece, la circostanza che la decisione impugnata era stata adottata con le modalità previste dall'art. 218, par. 6, lettera a), i), TFUE, le quali richiedono l'approvazione del Parlamento europeo e, dunque, «riflettono [...] sul piano esterno, la ripartizione dei poteri tra il Parlamento e il Consiglio applicabile per quanto riguarda l'adozione, a livello interno, degli atti legislativi»¹³⁶.

5.1. La giurisprudenza sui ricorsi dei cittadini britannici in seguito alla Brexit

La questione della natura della decisione di conclusione di accordi internazionali è stata successivamente oggetto di alcune pronunce del Tribunale in seguito a quattro ricorsi, presentati da cittadini britannici, vol-

¹³⁴ Corte giust., cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, sentenza del 6 settembre 2017, punto. 62.

¹³⁵ Questa argomentazione si trova anche in Tribunale, *Front Polisario c. Consiglio*, cause riunite T-344/19 e T-356/19, cit., punto 174.

¹³⁶ Tribunale, *Front Polisario c. Consiglio*, causa T-279/19, cit., punto 138.

ti a ottenere, in un caso, l'annullamento della decisione di conclusione dell'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra UE e Regno Unito (di seguito «Accordo sugli scambi commerciali UE-Regno Unito») ¹³⁷ e, negli altri, l'annullamento della decisione relativa all'Accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione (si seguito «Accordo di recesso») ¹³⁸,

¹³⁷ Tribunale, causa T-442/21, *Thomas e Julien c. Consiglio*, ordinanza del 24 febbraio 2022; in questo caso il ricorso mirava a ottenere l'annullamento parziale dell'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra UE e Regno Unito e della decisione del Consiglio relativa alla conclusione di tale accordo (Decisione (UE) 2021/689 del Consiglio del 29 aprile 2021 relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, e dell'accordo tra l'Unione europea e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate, ST/5022/2021/REV/1, GUUE L 149 del 30.4.2021, 2 ss.), nelle parti in cui avrebbero eliminato, per le persone fisiche e giuridiche, la possibilità di invocare tale accordo nell'ambito di una controversia su una questione diversa dai diritti di sicurezza sociale e non avrebbero mantenuto la libertà di circolazione per i cittadini del Regno Unito aventi dei legami familiari, economici o patrimoniali stretti con il territorio dell'Unione (i ricorrenti facevano, in particolare, riferimento agli articoli 5 e 492 dell'Accordo); anche in questo caso, il ricorso è stato riqualficato dal Tribunale come rivolto esclusivamente nei confronti della decisione.

¹³⁸ Tribunale, causa T-231/20, *Price c. Consiglio*, ordinanza del 24 giugno 2020; il ricorso era volto a ottenere l'annullamento parziale dell'Accordo di recesso e della decisione del Consiglio relativa alla conclusione di tale accordo (Decisione (UE) 2020/135 del Consiglio del 30 gennaio 2020 relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, XT/21105/2018/REV/3, GUUE L 29 del 31.1.2020, 1 ss.) nella misura in cui essi distinguevano in modo automatico e generale tra i cittadini dell'Unione e i cittadini del Regno Unito e non permettevano di garantire pienamente il diritto alla salute di questi ultimi. Tribunale, causa T-198/20, *Shindler e al. c. Consiglio*, ordinanza del 8 giugno 2021; l'impugnazione era diretta a ottenere l'annullamento dell'Accordo di recesso del Regno Unito e della decisione del Consiglio relativa alla conclusione di tale Accordo nelle parti in cui essi avrebbero privato i cittadini del Regno Unito e, in particolare quelli che avevano esercitato il diritto di libera circolazione nell'Unione e non erano stati autorizzati a votare in occasione del referendum sulla Brexit del 23 giugno 2016, del loro status di cittadini dell'Unione e dei diritti ad esso connessi. Tribunale, causa T-252/20, *Silver e al. c. Consiglio*, ordinanza del 8 giugno 2021; il ricorso era finalizzato a ottenere l'annullamento della decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'Accordo di Recesso nella parte in cui essa li avrebbe privati del loro status di cittadini dell'Unione e dei diritti ad esso connessi. Nei casi *Price* e *Shindler*, in cui l'impugnazione era stata presentata nei confronti dell'Accordo, oltre che della decisione relativa alla sua conclusione, il ricorso è stato riqualficato dal Tribunale come rivolto esclusivamente nei confronti di quest'ultima. Per un commento

nella parte in cui tali Accordi sarebbero andati a incidere sullo *status* di cittadini dell'Unione dei ricorrenti e sui diritti a essi riconosciuti in ragione di tale *status*. In tutti i casi, il Tribunale ha adottato quattro ordinanze con cui ha accolto l'eccezione di irricevibilità del ricorso presentata dal Consiglio, ritenendo che i ricorrenti non fossero legittimati ad agire né sulla base dell'art. 263, co. 4, seconda frase, né in forza dell'ultima frase di questa disposizione.

Per quanto concerne, in particolare, quest'ultima, il Tribunale ha escluso che le decisioni relative alla conclusione dell'Accordo di recesso e all'Accordo sugli scambi commerciali UE-Regno Unito avessero la natura di atto regolamentare. Quanto statuito al riguardo risulta particolarmente interessante per un duplice ordine di motivazioni. In primo luogo, in tali ordinanze, sono state più compiutamente sviluppate alcune delle argomentazioni già elaborate nella "seconda tornata" di pronunce rese sul caso del Fronte Polisario¹³⁹. In secondo luogo, è rilevante notare che nelle successive sentenze con cui la Corte si è successivamente pronunciata sui ricorsi avverso le ordinanze del Tribunale, le impugnazioni sono state respinte in ragione della mancanza di interesse ad agire dei ricorrenti. La Corte, pertanto, non si è pronunciata circa la natura regolamentare della decisione relativa all'Accordo di recesso e all'Accordo sugli scambi commerciali UE-Regno Unito¹⁴⁰, lasciando così la questione qui in analisi ancora aperta e suscettibile di future (e, potenzialmente, diverse) statuizioni al riguardo da parte della Corte stessa.

sul contenzioso al riguardo, cfr. S. LATTANZI, *La contestazione giurisdizionale della perdita della cittadinanza dell'Unione a seguito della Brexit: profili processuali*, in *Eurojus*, 2021, 134 ss.

¹³⁹ Ci si riferisce a Tribunale, sentenze del 29 settembre 2021, *Front Polisario c. Consiglio*, causa T-279/19 e cause riunite T-344/19 e T-356/19.

¹⁴⁰ Corte giust., sentenze del 15 giugno 2023, *Silver e al. c. Consiglio*, causa C-499/21 P; *Shindler e al. c. Consiglio*, causa C-501/21 P e *Price c. Consiglio*, causa C-502/21 P; causa C-285/22 P, *Julien c. Consiglio*, sentenza 6 luglio 2023; la Corte, ribadendo quanto già statuito nella sentenza *Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques* (causa C-673/20, sentenza del 9 giugno 2022) che la perdita dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti connessi a tale status non è conseguenza dell'Accordo di recesso o della decisione relativa alla sua conclusione, bensì deriva automaticamente dalla decisione sovrana del Regno Unito di recedere dall'Unione, ha ritenuto che l'annullamento della decisione impugnata non avrebbe avuto conseguenze sulla suddetta perdita e, pertanto, non avrebbe determinato ai ricorrenti un beneficio tale da costituire un interesse ad agire.

Per quanto riguarda l'esame delle ordinanze del Tribunale esso, richiamando la già citata sentenza *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*¹⁴¹, ha evidenziato che né la decisione relativa all'Accordo di recesso, di cui all'art. 50, par. 2, TUE, né quella concernente la conclusione dell'Accordo sugli scambi commerciali UE-Regno Unito, adottata sulla base dell'art. 217 TFUE in combinato disposto con l'art. 218, par. 6 e par. 8, co. 2, possono qualificarsi come atti legislativi. Appurato ciò, la problematicità della questione al centro della statuizione del Tribunale atteneva alla possibilità – sostenuta dal Consiglio – di individuare una terza categoria di atti che non siano qualificabili né come atti legislativi, né come atti regolamentari.

Questa tesi è stata accolta dal Tribunale con un ragionamento che presuppone un significativo ridimensionamento della portata "espansiva" della sentenza *Montessori* in cui, come visto, la Corte ha, invece, escluso la possibilità di individuare atti non legislativi che non siano qualificabili come regolamentari. Al contrario, nelle ordinanze qui in esame e, in particolare in quelle aventi ad oggetto l'impugnazione della decisione sull'Accordo di recesso, il Tribunale ha ritenuto che quanto statuito nella sentenza *Montessori* deve ritenersi circoscritto allo specifico caso oggetto di quella pronuncia. Il *distinguishing* operato è stato motivato in ragione del fatto che la decisione oggetto della pronuncia *Montessori* era stata adottata dalla Commissione in materia di aiuti di Stato e, dunque, si caratterizzava per avere «un marcato *carattere amministrativo* ed inoltre era stata adottata soltanto dalla Commissione, senza alcun intervento del Consiglio e del Parlamento»¹⁴². Al contrario, secondo il Tribunale, tali caratteristiche non sono rinvenibili con riguardo alla decisione concernente la conclusione di un accordo internazionale e, in particolare, l'accordo di recesso di uno Stato membro.

Il ragionamento svolto per giungere a tale conclusione si fonda su quattro argomentazioni, la prima delle quali è stata poi ripresa anche nell'ordinanza concernente la decisione sull'Accordo sugli scambi commerciali UE-Regno Unito.

La prima argomentazione attiene alla *posizione nella gerarchia* delle fonti dell'Unione degli accordi internazionali da essa conclusi. In partico-

¹⁴¹ Corte giust., *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, cit.

¹⁴² *V. inter alia*, Tribunale, ordinanza *Silver e al. c. Consiglio*, cit., punto 78.

lare, ad avviso del Tribunale, la decisione relativa alla conclusione dell'accordo non può avere natura regolamentare poiché «*comporta* l'introduzione nell'ordinamento giuridico dell'Unione di norme»¹⁴³ aventi un rango superiore rispetto agli atti legislativi e regolamentari.

In secondo luogo, il Tribunale si è soffermato sulla *procedura di adozione* dell'accordo internazionale evidenziando che l'Accordo di recesso è stato concluso secondo una procedura, quale è quella disposta dall'art. 50, par. 2, TUE, che «è *simile* alle procedure legislative ordinaria e speciale»¹⁴⁴ richieste dalle disposizioni del TFUE per l'adozione, da parte del Consiglio e del Parlamento, di disposizioni in materia di diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione¹⁴⁵. Ne consegue che la procedura richiesta per l'adozione della decisione dell'Accordo è tale da attribuire alle norme in esso contenute «una legittimità democratica particolarmente forte, al pari delle norme contenute in un atto legislativo»¹⁴⁶ tale da giustificare la previsione di condizioni per l'impugnazione di tale decisione da parte dei privati particolarmente restrittive.

In terzo luogo, richiamando di fatto un *criterio sistematico*, il Tribunale ha evidenziato che sarebbe «incoerente e paradossale» che la legittimazione a impugnare la decisione relativa alla conclusione di un accordo internazionale risulti più ampia rispetto a quella prevista per il ricorso avverso un atto legislativo che si colloca in una posizione inferiore nella gerarchia delle fonti.

Da ultimo, facendo riferimento alla *genesì della disposizione*, il Tribunale ha sostenuto che dai lavori preparatori dell'art. III-365, co. 4, del progetto di Trattato costituzionale non emerge che i redattori volessero

¹⁴³ V. *inter alia*, Tribunale, ordinanza *Silver e al. c. Consiglio*, cit., punto 83.

¹⁴⁴ V. *inter alia*, *Ibid.*, punto 85.

¹⁴⁵ Il Tribunale ha, in particolare, richiamato gli artt. 21, parr. 2 (libertà di circolazione e soggiorno) e 3 (misure relative alla sicurezza sociale o alla protezione sociale), 22, parr. 1 e 2 (diritto di voto attivo e passivo alle elezioni comunali e del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza), 23, co. 2 (misure di coordinamento e cooperazione in materia di diritto alla protezione diplomatica e consolare), 24, co. 1 (disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini europei), 25, co. 2 (disposizioni volte a completare i diritti dei cittadini previsti dall'art. 20, par. 2) e 228, par. 4, TFUE (statuto e condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore europeo).

¹⁴⁶ V. *inter alia*, Tribunale, ordinanza del 8 giugno 2021, *Silver e al. c. Consiglio*, cit., punto 86.

qualificare la decisione relativa all'approvazione della conclusione di un accordo internazionale come atto regolamentare.

Come si cercherà di mettere in luce nei paragrafi seguenti, le argomentazioni svolte non paiono condivisibili sotto una molteplicità di profili.

5.2. *Le criticità delle argomentazioni del Tribunale*

Tre sono le principali criticità riscontrabili negli argomenti utilizzati dal Tribunale per negare la natura di atto regolamentare alla decisione di conclusione di un accordo internazionale e, in particolare, dell'accordo di recesso. La prima deriva dalle contraddizioni esistenti tra la conclusione cui esso è pervenuto e quanto statuito dalla Corte nella sentenza *Montessori*. La seconda criticità attiene all'argomentazione relativa al rango dell'accordo nella gerarchia delle fonti. Da ultimo, non pare condivisibile quanto statuito in relazione alla circostanza che la partecipazione del Parlamento alla procedura di adozione della decisione di conclusione dell'accordo le conferirebbe una legittimità democratica tale da giustificare una limitazione delle condizioni per il riconoscimento della legittimazione ad agire in capo ai privati.

Per quanto attiene la prima criticità, occorre evidenziare che le argomentazioni sulla base delle quali, nella pronuncia *Montessori*, la Corte è giunta a escludere la possibilità di distinguere delle differenti sottocategorie all'interno della macrocategoria degli atti non legislativi – e, dunque, regolamentari –, risultano applicabili anche al caso della decisione relativa alla conclusione di un accordo internazionale. Non a caso, le pronunce del Tribunale sui ricorsi dei cittadini britannici si aprono con un significativo *distinguishing* tra le decisioni oggetto di impugnazione e la decisione all'origine del caso *Montessori* al fine di evidenziare che quest'ultima si caratterizzava per avere natura *amministrativa* e per essere stata adottata «soltanto dalla Commissione, senza alcun *intervento* del Consiglio e del Parlamento»¹⁴⁷. Con tale statuizione, il Tribunale sembra aver voluto prospettare una nozione di atto regolamentare estremamente restrittiva, limitata agli atti la cui adozione implica un coinvolgimento della sola Commissione ed espressione dalla sua funzione amministrativa. La suddetta concezione, tuttavia, non è condivisibile per un duplice ordine di moti-

¹⁴⁷ V. *inter alia*, Tribunale, ordinanza *Silver e al. c. Consiglio*, cit., punto 78.

vazioni. In primo luogo, nessun elemento della formulazione, della genesi e tantomeno dell'obiettivo dell'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE consente di affermare che la nozione di atti regolamentari deve riferirsi *esclusivamente* agli atti adottati dalla sola Commissione, senza alcun coinvolgimento dei co-legislatori. In secondo luogo, dalla breve tassonomia sopra proposta relativa alla prassi giurisprudenziale in materia di atti regolamentari emerge che tale nozione è stata riconosciuta, da un lato, anche in relazione ad atti del solo Consiglio – che, peraltro, in taluni casi richiedono l'esercizio di una certa discrezionalità che va «al di là» di una funzione strettamente esecutiva¹⁴⁸ – e, dall'altro, con riguardo ad atti della Commissione, quali quelli delegati, che invece implicano un significativo *intervento* del Parlamento e del Consiglio.

La seconda criticità attiene, come già anticipato, all'argomentazione relativa al rango dell'accordo internazionale nella gerarchia delle fonti. Essa non appare condivisibile per un duplice ordine di ragioni che saranno qui esaminate facendo generico riferimento a un accordo internazionale concluso dall'Unione per poi specificarne, in chiusura, la riferibilità anche all'Accordo di recesso e all'Accordo sugli scambi commerciali UE-Regno Unito.

In primo luogo, il criterio relativo alla posizione dell'atto nella gerarchia delle fonti non ha mai assunto rilevanza nella giurisprudenza della Corte relativa alla nozione di atto regolamentare e al riconoscimento della legittimazione ad agire. Del pari, fino ad ora, non ha mai trovato spazio l'argomentazione, invece sostenuta dal Tribunale, secondo cui, per evitare conseguenze paradossali, sarebbe necessario assicurare una sorta di proporzionalità diretta tra la posizione dell'atto nella gerarchia delle fonti e il riconoscimento in capo ai privati della legittimazione a impugnare il suddetto atto, tale per cui a una più alta collocazione dell'atto nella gerarchia delle fonti dovrebbero corrispondere condizioni di *locus standi* dei privati più restrittive.

In secondo luogo, l'affermazione del Tribunale secondo cui «la decisione impugnata comporta l'introduzione nell'ordinamento giuridico dell'U-

¹⁴⁸ Corte giust., *Parlamento e Commissione c. Consiglio*, cause riunite C-103/12, sentenza del 26 novembre 2014, punti 50 ss.; cause riunite C-124/13 e C-125/13, *Parlamento e Commissione c. Consiglio*, sentenza del 1° dicembre 2015, punti 48 ss.; causa C-113/14, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, sentenza del 7 settembre 2016, punti 55 ss.

nione di norme, contenute nell'accordo di recesso, che prevalgono sugli atti legislativi e regolamentari e che pertanto non possono di per sé presentare carattere regolamentare»¹⁴⁹ si fonda su un presupposto che pare scorretto per una serie di ragioni, sulle quali ora ci si soffermerà brevemente.

Certamente, l'accordo internazionale non può essere, di per sé, oggetto di sindacato giurisdizionale davanti alla Corte non configurandosi come un atto unilaterale dell'Unione, bensì come un atto di diritto internazionale che coinvolge, almeno, un altro soggetto dell'ordinamento internazionale. Ciò implica che, secondo una giurisprudenza costante, qualora la Corte sia adita con un ricorso proposto contro un accordo internazionale concluso dall'Unione, essa riqualifichi il ricorso considerandolo come «proposto in concreto» contro la decisione che approva la conclusione dell'accordo. Tale considerazione non appare, tuttavia, sufficiente a estendere alla decisione *de qua* le caratteristiche dell'accordo stesso e, in particolare, la sua collocazione nella gerarchia delle fonti. Da un punto di vista tecnico¹⁵⁰, infatti, la decisione del Consiglio, di cui all'art. 218, par. 6, TFUE, si configura come «lo strumento che, sul piano interno, è necessario per la conclusione dell'accordo»¹⁵¹; sul piano esterno, ad essa corrisponderà la notifica allo Stato o agli Stati terzi che sono stati realizzati tutti gli adempimenti interni necessari «per stabilire il consenso dell'Unione a essere vincolata». Si tratta di un atto equiparabile all'atto di ratifica¹⁵² che costituisce un passaggio necessario nell'ordinamento interno e, tuttavia,

¹⁴⁹ Tribunale, ordinanza *Shindler c. Consiglio*, cit., punto 73.

¹⁵⁰ Sotto un profilo formale, la maggior parte della dottrina è concorde nel qualificare la decisione di conclusione come una decisione riconducibile agli atti tipici di cui all'art. 288 TFUE; cfr. G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2025, 227; A. DASHWOOD, *EU Acts and Member State Acts in the Negotiation, Conclusion, and Implementation of International Agreements*, in M. CREMONA, C. KILPATRICK (ed.), *EU Legal Acts: Challenges and Transformations*, 2018, cit., 189 ss., spec. 208; *contra*, U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, 325; l'A. evidenzia che la decisione non risulta obbligatoria in tutti i suoi elementi, poiché da essa deriva, quale unico obbligo, quello di concludere l'accordo.

¹⁵¹ M.E. BARTOLONI, *La procedura per la conclusione degli accordi internazionali*, in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, 53 ss., spec. 61.

¹⁵² In questo senso, A. MIGNOLLI, *Articolo 218*, in A. TIZZANO (ed.), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, 1798.

non è sufficiente affinché l'accordo si perfezioni sul piano internazionale.

A tal proposito, preme sottolineare che – contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale – la decisione non è qualificabile come lo strumento che «*comporta* l'introduzione nell'ordinamento giuridico dell'Unione di norme, contenute nell'accordo»¹⁵³ o che consente l'adattamento dell'ordinamento dell'Unione al contenuto dell'accordo. Le disposizioni dell'accordo, infatti, vengono a costituire «parte integrante» dell'ordinamento UE dal momento dell'entrata in vigore dell'accordo¹⁵⁴ senza che sia necessario un atto di adattamento; si tratta di una conseguenza derivante automaticamente dall'art. 216, par. 2, TFUE che, in tal modo, si può configurare come una «norma di adattamento speciale»¹⁵⁵.

Dal punto di vista dell'ordinamento dell'Unione, esiste quindi una sorta di *autonomia* tra l'accordo internazionale e la decisione che ne dispone l'approvazione la quale si manifesta, innanzitutto, in relazione agli effetti dei due strumenti. La richiamata autonomia emerge molto chiaramente anche dalla giurisprudenza relativa all'effetto diretto delle disposizioni dell'accordo internazionale. Secondo una prassi consolidata, infatti, il riconoscimento del suddetto effetto richiede una valutazione circa lo spirito, la struttura e la lettera dell'accordo¹⁵⁶; al contrario, nell'ambito di tale esame non assume alcuna rilevanza «la natura dell'atto giuridico recante approvazione dell'accordo internazionale»¹⁵⁷ e, in particolare, la circostanza che la suddetta approvazione sia avvenuta mediante un regolamento o una decisione. In ragione di tale *autonomia* tra l'accordo internazionale e la decisione che ne dispone l'approvazione, non si può ritenere che le caratteristiche del primo si estendano alla seconda e, in particolare, che quest'ultima abbia la medesima collocazione del primo nella gerarchia delle fonti e, quindi, prevalga rispetto alle norme regolamentari. Detta prevalenza non riguarderà, infatti, la decisione di conclusione dell'accordo internazionale, bensì le norme di quest'ultimo, una volta entrato in vigore.

¹⁵³ Tribunale, *Shindler c. Consiglio*, cit., punto 73.

¹⁵⁴ V. per tutti, G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione*, cit., 227.

¹⁵⁵ A. MIGNOLLI, *Articolo 218*, cit.

¹⁵⁶ V. *inter alia*, Corte giust., causa C-469/93, *Chiquita Italia*, sentenza del 12 dicembre 1995, punto 25; causa C-160/09, *Ioannis Katsivardas - Nikolaos Tsitsikas*, sentenza del 20 maggio 2010, punto 33.

¹⁵⁷ *Ibid.*, par. 34; nello stesso senso v. anche Corte giust., causa 12/86, *Demirel*, sentenza del 30 settembre 1987, punto 25.

Le considerazioni sin qui svolte paiono riferibili anche all'Accordo di recesso e alla decisione ad esso relativa. La natura del suddetto Accordo presenta delle innegabili peculiarità in ragione del fatto che esso è stato concluso con uno Stato che, durante la fase della negoziazione, era ancora membro dell'Unione, ma che era destinato a divenire Stato terzo al momento dell'entrata in vigore dell'accordo¹⁵⁸. Ciò implica che il contenuto dell'accordo e, in particolare, i diritti e gli obblighi da esso derivanti sono da qualificarsi come posizioni giuridiche che, al momento dell'entrata in vigore dell'accordo, riguarderanno l'UE e uno Stato terzo. Alla luce di tali considerazioni, l'Accordo di recesso è da considerarsi assimilabile a un accordo internazionale di cui all'art. 218 TFUE¹⁵⁹. Una tale assimilazione riguarda del pari l'Accordo sugli scambi commerciali UE-Regno Unito che, ferme restando le innegabili specificità, è stato concluso in seguito a una decisione che, come già richiamato, è basata sull'art. 217 TFUE, in combinato disposto con l'art. 218, par. 6 e par. 8, co. 2¹⁶⁰.

Infine, come già anticipato, non appare neppure condivisibile l'argomentazione secondo cui la circostanza che un atto goda di una forte legittimazione democratica, assicurata da una partecipazione del Parlamento alla procedura di adozione, ne escluderebbe la diretta impugnabilità da parte dei privati.

¹⁵⁸ In ragione di ciò, la dottrina ha indicato l'accordo di recesso come un accordo «sui generis»; in questo senso v. P. ECKHOUT, E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TEU: A constitutionalist reading*, in *Common Market Law Review*, 2017, 695 ss., spec. 716; F. ERLBACHER, *Article 50*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, cit., 320-331, spec. 328.

¹⁵⁹ In questo senso in dottrina, cfr. L. DANIELE, *Brevi note sull'accordo di recesso dall'Unione europea ai sensi dell'art. 50 TUE*, in *Dir. Un. Eur.*, 2017, 391 ss., spec. 395; P. ECKHOUT, E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TEU: A constitutionalist reading*, cit., spec. 717.

¹⁶⁰ Sulla peculiare natura di tale Accordo v. *ex multis*, M. C. BARUFFI, *Natura, struttura e caratteri generali dell'Accordo*, in G. ADINOLFI, A. MALATESTA, M. VELLANO (a cura di), *L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione Europea e il Regno Unito*, Torino, 2022, 3 ss., spec. 8 ss.; con particolare riferimento alla base giuridica scelta per la sua adozione, cfr. *inter alia*, M. E. BARTOLONI, *Il ruolo svolto dal Parlamento europeo nell'ambito dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito*, in *Eurojus*, 2021, 122 ss.

5.2.1. Il tradizionale (ma sempre attuale) argomento della non diretta impugnabilità degli atti dotati di legittimazione democratica

L'argomentazione in oggetto è tutt'altro che nuova e si ricollega alla tesi secondo cui il sindacato giurisdizionale nei confronti degli atti legislativi debba essere soggetto a condizioni maggiormente restrittive, rispetto agli atti di natura amministrativa, tali in particolare da escludere un ricorso diretto da parte dei privati. Si tratta di un argomento, emerso fin dalle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs relative al caso *UPA* e nel dibattito dottrinale da esse scaturito, che ha poi avuto particolare riscontro – come già richiamato – nei lavori preparatori del Trattato costituzionale.

Esso è stato giustificato sulla base di un duplice ordine di ragioni. La prima si fonda sulla circostanza che negli ordinamenti della maggior parte degli Stati membri non è riconosciuto ai singoli il diritto di ricorrere direttamente nei confronti degli atti legislativi, limitando tale diritto ai soli atti amministrativi¹⁶¹. La seconda – del resto, strettamente connessa alla prima – riguarda il fatto che la suddetta limitazione trova giustificazione nella maggiore legittimazione democratica caratterizzante l'atto legislativo¹⁶². Come si è visto, quest'ultimo specifico aspetto, oltre ad essere stato richiamato dal Tribunale nelle pronunce relative ai ricorsi presentati dai cittadini britannici avverso le decisioni relative all'Accordo di recesso e all'Accordo sugli scambi commerciali UE-Regno Unito, era già presente nelle conclusioni relative al caso *Inuit*. In quella occasione, l'avvocato generale Kokott aveva argomentato la propria posizione tesa a distinguere, ai fini del *locus standi* dei privati, tra atti legislativi e non legislativi, richia-

¹⁶¹ Per uno studio comparato al riguardo, cfr. D. Waelbroeck, A.M. Verheyden, *Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires à la lumière du droit comparé et de la Convention des droits de l'homme*, in *Cahiers de droit européen*, 1995, 1995, 399 ss.

¹⁶² A favore di tali argomentazioni, si v. *inter alia* C. Amalfitano, *La protezione giurisdizionale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario*, cit., spec. 36; G. Tesauro, *Il controllo diretto della legalità degli atti comunitari e le esigenze di protezione giurisdizionale dei singoli*, cit., 13; A. Ward, *The Draft EU Constitution and Private Party Access to Judicial Review of EU Measures*, in T. Tridimas, P. Nebbia, P. Matthews, (eds.), *European union law for the twenty-first century. Volume 1: rethinking the new legal order*, 2004, London, 209 ss., spec. 214; Id., *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*, Oxford, 2007; J. Schwarze, *The Legal Protection of the Individual against Regulations in European Union Law*, in *European Public Law*, 2004, 285 ss., spec. 298 ss.

mando la «legittimazione democratica» di cui godono i primi; proprio tale legittimazione avrebbe, a suo avviso, attribuito alla distinzione *de qua* una natura «qualitativa» e non meramente formale¹⁶³. Al riguardo, è particolarmente rilevante rimarcare che tale spunto non era poi stato accolto dalla Corte né nella sentenza *Inuit* né nelle successive pronunce.

È necessario, innanzitutto, soffermarsi sulla applicabilità di tale argomentazione agli atti legislativi, per poi discuterne in un secondo momento la possibilità di estenderla anche agli atti – quali le decisioni di conclusione di accordi internazionali – che, pur non essendo qualificabili come legislativi, vedono ugualmente una partecipazione del Parlamento.

Per quanto concerne il primo aspetto, anche volendo ritenere che l'impossibilità di ricorso diretto dei privati nei confronti degli atti legislativi costituisca un elemento comune agli ordinamenti degli Stati membri, ciò non appare sufficiente a qualificarlo come un principio generale di diritto dell'UE e, in quanto tale, capace di costituire un criterio interpretativo. Come noto, l'individuazione dei principi generali da parte della Corte avviene secondo un processo che non si basa su una meccanica comparazione tra gli ordinamenti nazionali. L'individuazione di un elemento comune ad alcuni di essi costituisce, infatti, solo il punto di partenza che conduce poi a una trasposizione di tale aspetto nell'ordinamento dell'Unione che è svolta dalla Corte, non senza una certa creatività, tenendo conto delle specificità e delle caratteristiche di autonomia di quest'ultimo¹⁶⁴.

A ben vedere sono proprio le specificità dell'ordinamento UE a non consentire una trasposizione in esso *sic et simpliciter* di una caratteristica di alcuni ordinamenti nazionali¹⁶⁵ tale da permettere l'individuazione di un principio generale che escluda l'impugnabilità diretta degli atti legislativi da parte dei privati.

¹⁶³ Conclusioni dell'avvocata generale Juliane Kokott, *Inuit*, cit., punto 38.

¹⁶⁴ Cfr. L.F. PACE, *I principi generali di diritto dell'Unione europea e il «viaggio attraverso i paesi della Comunità»*, in L.F. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, 3 ss.; A. ADINOLFI, C. MORVIDUCCI, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2023, 107.

¹⁶⁵ In questo senso, C. BROWN, J. MORIJN, *Case C-263/02 P, Commission v. Jégo-Quéré & Cie SA*, in *Common Market Law Review*, 2004, 1639 ss., spec. 1656-1657; C. KOCK, *Locus Standi of Private Applicants Under the EU Constitution*, cit., spec. 526; S. PEERS, M. COSTA, *Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon*, cit., 10; M. DOUGAN, *The Treaty of Lisbon* 2007, cit., 678.

Volendosi soffermare su tali specificità, è innanzitutto evidente che l'impossibilità di ricondurre il riparto di competenze tra le istituzioni dell'Unione alla tradizionale divisione di poteri, caratterizzante gli Stati membri, rende la qualificazione di atto legislativo dell'Unione non pienamente assimilabile alle tipiche caratteristiche che tale categoria di atto assume negli ordinamenti nazionali¹⁶⁶. Più in generale, è certamente necessario evidenziare che la legittimazione democratica dell'ordinamento dell'Unione è significativamente cresciuta nel corso dell'evoluzione dell'integrazione europea, specialmente in seguito alle modifiche apportate con il Trattato di Lisbona e la previsione della procedura legislativa ordinaria da parte della maggior parte delle basi giuridiche del TFUE. Ciononostante, anche nell'ambito di tale procedura, la funzione legislativa è esercitata tanto dal Parlamento europeo quanto dal Consiglio, il quale, tuttavia, gode di una legittimazione democratica meramente indiretta¹⁶⁷. Anzi, è proprio in ragione di tale peculiarità dell'ordinamento dell'UE e della necessità di controbilanciare la partecipazione alla procedura di adozione di un atto legislativo di un'istituzione dotata di legittimazione democratica esclusivamente indiretta, che alcuni Autori ritengono necessario ammettere il ricorso diretto dei privati anche nei confronti degli atti legislativi¹⁶⁸. L'accesso alla tutela giurisdizionale, funzionale a ottenere un controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni costituisce, infatti, un elemento determinante per assicurare il sistema di *checks and balances* e l'equilibrio costituzionale all'interno dell'Unione¹⁶⁹.

La tesi secondo cui la legittimazione democratica dell'atto dovrebbe limitarne la diretta impugnabilità da parte dei privati appare ancor più difficilmente applicabile ad atti, quali le decisioni di conclusione degli accordi internazionali o dell'accordo di recesso, la cui adozione vede una mera *approvazione* da parte del Parlamento. Come noto, tale forma di partecipazione implica l'attribuzione al Parlamento di un potere solo apparentemente molto forte poiché assimilabile a un sostanziale potere di veto;

¹⁶⁶ In questo senso, M. DOUGAN, *The Treaty of Lisbon 2007*, cit., 646.

¹⁶⁷ Si veda in questo senso l'art. 10, par. 2, co. 2, TUE.

¹⁶⁸ Cfr. M. DOUGAN, *The Treaty of Lisbon 2007*, cit., 678.

¹⁶⁹ D. KEELING, F. MANCINI, *Democracy and the European Court of Justice*, in *Modern Law Review*, 1994, 175 ss., spec. 181; A. ALBORS-LLORENS, *Remedies Against the EU Institutions after Lisbon: an Era of Opportunity?*, in *The Cambridge Law Journal*, 2012, 507 ss.

tuttavia, in tali ipotesi, il ruolo del Parlamento può risultare «privo di carattere costruttivo» essendo ad esso preclusa la possibilità di contribuire alla definizione del contenuto dell'atto¹⁷⁰. Benché tali considerazioni siano vevoli innanzitutto nelle ipotesi in cui l'approvazione del Parlamento è prevista nell'ambito di una procedura legislativa speciale, esse appaiono rilevanti anche qualora essa sia richiesta nell'ambito della procedura di conclusione di un accordo internazionale, fermo ovviamente restando il diritto del Parlamento a essere informato in tutte le fasi della procedura, riconosciutogli dall'art. 218, par. 10 TFUE, e le conseguenze che possono derivare dall'esercizio di tale prerogativa in termini di influenza sul contenuto dell'accordo¹⁷¹.

Più in generale, non pare condivisibile subordinare il riconoscimento in capo ai privati della legittimazione ad impugnare un atto in ragione della legittimazione democratica che lo caratterizza. Al riguardo, giova rimarcare che, come emerge dall'analisi degli atti delegati ed esecutivi – la cui natura regolamentare pare ormai indiscutibile alla luce della giurisprudenza in materia – la procedura di adozione di tali atti si caratterizza per una rilevante partecipazione del Parlamento. Tale partecipazione si esplica in un significativo controllo da esso esercitato, in modo diretto e indiretto, circa l'esercizio del potere (delegato o di esecuzione) della Commissione. A quest'ultimo riguardo, è utile richiamare che, sotto un profilo strettamente sostanziale, non paiono esistere molte differenze tra il diritto di obiezione del Parlamento rispetto all'adozione di un atto delegato e l'approvazione di quest'ultimo nell'ambito di una procedura legislativa speciale o della procedura di conclusione di un accordo internazionale.

Alla luce di tali considerazioni, si deve ritenere che non possa avere

¹⁷⁰ In questo senso, cfr. G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione*, cit., 44.

¹⁷¹ Sul ruolo del Parlamento nella procedura di conclusione degli accordi internazionali cfr., tra gli altri, J. SANTOS VARA, *The European Parliament in the Conclusion of International Agreements post-Lisbon: Entrenched between Values and Prerogatives*, in J. SANTOS VARA, S. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ-TABERNERO (eds.), *The Democratisation of EU International Relations Through EU Law*, London, New York, 2019, 63 ss; come evidenziato in dottrina, l'obbligo informativo previsto nei confronti del Parlamento, previsto dall'art. 218, par. 10, TFUE, gli ha permesso di ritagliarsi un ruolo importante nell'ambito della negoziazione dell'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra UE e Regno Unito; sul punto v. M. E. BARTOLONI, *Il ruolo svolto dal Parlamento europeo nell'ambito dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito*, cit., spec. 132 ss.

rilevanza la legittimazione democratica quale criterio qualificante la nozione di atto regolamentare, a meno di non voler distinguere tra le diverse forme di *partecipazione* del Parlamento alla procedura di adozione dell'atto e di modulare diversamente i requisiti di *locus standi* dei privati in misura proporzionale al grado di partecipazione del Parlamento con soluzioni che risulterebbero, tuttavia, del tutto incoerenti e impraticabili.

6. Criticità e aporie della nozione di atto regolamentare: l'impossibilità di risolverle introducendo un criterio definitorio sostanziale

La circostanza che l'atto regolamentare sia stato definito dalla Corte di Giustizia esclusivamente come atto di portata generale *privo di natura legislativa* suscita alcune perplessità per un duplice ordine di ragioni.

Innanzitutto, la definizione elaborata dalla Corte nella sentenza *Inuit* appare il risultato di una precisa scelta di campo di natura «politica»¹⁷². Essa deve ritenersi affondare le proprie radici negli interventi svolti dai Presidenti della Corte e del Tribunale nell'ambito del circolo di discussione sul funzionamento della Corte di giustizia¹⁷³ che andarono profondamente a influenzare il *Praesidium* della Convenzione europea che lavorò al progetto di Trattato costituzionale¹⁷⁴. Entrambi i Presidenti evidenziarono, infatti, la connotazione fortemente politica della decisione di modificare i requisiti di legittimazione ad agire dei privati¹⁷⁵ e sottolinearono la neces-

¹⁷² Evidenzia la natura politica della questione R. BARENTS, *The Court of Justice after the Treaty of Lisbon*, cit., 724.

¹⁷³ Cfr. Oral presentation by M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, President of the Court of Justice of the European Communities, to the 'discussion circle' on the Court of Justice on 17 February 2003, CONV 572/03 CERCLE I e Oral presentation by M. Bo Vesterdorf, President of the Court of First Instance of the European Communities, to the 'discussion circle' on the Court of Justice on 24 February 2003, CONV 575/03 CERCLE I.

¹⁷⁴ N. BAETEN, P.-A. VAN MALLEGHEM, *Before the law stands a gatekeeper – Or, what is a “regulatory act” in Article 263(4) TFEU?*, cit., 1208; secondo gli A.A.: «In the particular case of the amendment to the action for annulment, it is difficult to rid oneself of the uncanny impression that *the drafters' invisible hand is simply the hand of the European Courts*» (corsivo aggiunto).

¹⁷⁵ Oral presentation by M. Bo Vesterdorf, cit., punto 4: «Whether the conditions of admissibility of actions for annulment laid down in the fourth paragraph of Article 230 EC should be made more flexible is, first and foremost, *a matter of policy*, which it is the

sità di mantenere un approccio restrittivo in relazione al riconoscimento della legittimazione ad impugnare atti legislativi, introducendo un ampliamento dei criteri di *locus standi* esclusivamente per gli atti regolamentari. La possibilità che l'interpretazione della nozione di atto regolamentare, successivamente operata dalla Corte di Giustizia, sia stata influenzata da tali considerazioni "politiche" trova conferma nel fatto che, come evidenziato nell'analisi della sentenza *Inuit*, il contesto e la genesi dell'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE non avrebbero di per sé precluso un'interpretazione di tale nozione tale da ricomprendere anche gli atti legislativi. Questa conclusione si sarebbe a maggior ragione imposta alla luce di una adeguata e corretta applicazione del criterio teleologico che, invece, la Corte – con una argomentazione, peraltro, alquanto laconica – ha inteso nell'ottica della completezza dei rimedi.

Le principali perplessità derivanti dalla nozione di atto regolamentare adottata dalla Corte di Giustizia derivano, tuttavia, dalla "sottostante" definizione di atto legislativo di cui all'art. 289, par. 3 TFUE, come specificata dalla Corte nella sentenza *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*. Alla luce di tale definizione, la nozione di atto non legislativo che, quindi, se di portata generale è qualificabile come atto regolamentare, è definita sulla base di un criterio meramente *procedurale*¹⁷⁶ che prescinde completamente dal contenuto e dalla portata dell'atto¹⁷⁷. Nonostante ciò, tale criterio non è

responsibility of the constituent authority to settle» (corsivo aggiunto); in senso analogo, Oral presentation by M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, cit., 4.

¹⁷⁶ In dottrina, è stato del pari sottolineato che la nozione di «atto regolamentare» non ha natura meramente procedurale, ma si fonda su un criterio «sostanziale» che tiene conto della capacità degli atti regolamentari, in particolare delegati e di esecuzione, di incidere sull'ordinamento limitatamente a profili non essenziali tali quindi da giustificare un regime di impugnazione «agevolato» da parte dei privati; v. G. VITALE, *La delega di poteri normativi nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., 72 ss., spec. 73.

¹⁷⁷ In questo senso S. M. CARBONE, *Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, 239 ss., spec. 244; M. DOUGAN, *The Treaty of Lisbon 2007*, cit., 647; D. CURTIN, *Legal Acts and the Challenges of Democratic Accountability*, in M. CREMONA, C. KILPATRICK (eds.), *EU Legal Acts: Challenges and Transformations*, Oxford, 2018, 10 ss., in particolare 14; quest'ultimo A. evidenzia che l'impossibilità di ricorso diretto avverso gli atti legislativi ne limita la «democratic accountability». Si v. anche A. KORNEZOV, *Shaping the new Architecture of the EU System of Judicial Remedies*, cit., 256, cui si deve l'uso dell'espressione criterio «procedurale».

stato messo in discussione neppure in ipotesi in cui l'atto, la cui natura regolamentare era in questione, pur non essendo formalmente qualificabile come legislativo, presentava alcune peculiarità; esemplificativo al riguardo il caso del regolamento con cui il Consiglio adotta misure restrittive sulla base dell'art. 215 TFUE per dare esecuzione a decisioni PESC¹⁷⁸.

Il sopra menzionato criterio procedurale, oltre a risultare in contrasto con quella consolidata giurisprudenza della Corte in materia di atto impugnabile incentrata sulla prevalenza della sostanza sulla forma¹⁷⁹, presenta talune criticità in ragione del fatto che la sua applicazione può condurre a delle significative aporie e contraddizioni. Occorre, infatti, ricordare che nella nozione di atto non legislativo – che, quindi, se di portata generale, si configura come regolamentare – rientrano anche, da un lato, atti aventi una natura *sostanzialmente* legislativa e, dall'altro, atti particolarmente rilevanti per la vita istituzionale dell'Unione che potrebbe risultare paradossale qualificare come regolamentari.

Per quanto riguarda i primi, rilevano gli atti delegati che, come sopra evidenziato, presentano una natura quasi-legislativa. D'altra parte, le disposizioni dei Trattati offrono ulteriori esempi di atti che, pur essendo proceduralmente qualificabili come regolamentari, sono sostanzialmente legislativi. Paradigmatici al riguardo sono le decisioni adottate dal Consiglio, ai sensi dell'art. 155, par. 2, TFUE, al fine di dare attuazione a contratti collettivi conclusi fra le parti sociali in materia di politica sociale le quali, come statuito dal Tribunale, hanno «l'effetto di conferire un fondamento comunitario di *natura legislativa* ad un accordo concluso tra parti sociali, senza ricorrere ai procedimenti classici d'elaborazione di un testo legislativo previsti dal Trattato»¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Cfr. Corte giust., *Venezuela c. Consiglio (Affectation d'un État tiers)*, cit., punto 92; in essa la Grande sezione della Corte, nel riconoscere natura regolamentare al regolamento con cui il Consiglio dispone misure restrittive sulla base dell'art. 215 TFUE per dare esecuzione a decisioni PESC, non si è soffermata sulla questione della qualificazione di tali atti, limitandosi ad applicare *de plano* il criterio della procedura di adozione dell'atto, nonostante le indubbie peculiarità sostanziali dell'atto in questione.

¹⁷⁹ Evidenzia questa inconguenza R. BARENTS, *The Court of Justice after the Treaty of Lisbon*, cit., 725.

¹⁸⁰ Tribunale, sentenza *UEAPME c. Consiglio*, cit., punto 88; la sentenza si riferisce alle disposizioni dell'Accordo sulla politica sociale che sono state poi trasfuse nell'attuale formulazione dell'art. 155 TFUE.

Muovendo alla seconda tipologia di atti in relazione ai quali emergono le suddette contraddizioni, esse sono state profilate dal Tribunale nelle pronunce relative alla possibilità di qualificare come atto regolamentare la decisione di conclusione di un accordo internazionale. Nonostante, per le ragioni sopra richiamate, le argomentazioni svolte in tali occasioni dal Tribunale non appaiano condivisibili, è innegabile l'esistenza di alcune aporie. Esse potrebbero, d'altra parte, aversi in relazione ad altre ipotesi di atti che, a dispetto dell'importanza rivestita nell'ordinamento costituzionale dell'Unione, sulla base del suddetto criterio procedurale sono da qualificarsi come non legislativi; paradigmatico esempio al riguardo è costituito dagli atti del Consiglio europeo e, in particolare, dalle decisioni con cui esso procede a una revisione semplificata dei Trattati ai sensi dell'art. 48, parr. 6 e 7 TFUE¹⁸¹.

A fronte delle richiamate aporie e, in vista delle future precisazioni che la Corte di Giustizia sarà, plausibilmente, chiamata a svolgere circa la nozione di atto regolamentare, si potrebbe proporre di affiancare al criterio procedurale, che attualmente fonda la definizione di atto regolamentare, un criterio sostanziale volto a circoscrivere tale nozione ai soli atti che costituiscano espressione della funzione *latu sensu* esecutiva del Consiglio o della Commissione. Questa soluzione potrebbe permettere di risolvere la contraddizione per cui un atto, quale ad esempio la decisione del Consiglio europeo di revisione semplificata dei Trattati che «concerne l'inserimento di una nuova disposizione di diritto primario nel Trattato FUE»¹⁸², risulti più facilmente impugnabile da parte di un privato rispetto a un atto legislativo. Tuttavia, tale soluzione risulta difficilmente percorribile per un duplice ordine di ragioni. Innanzitutto, sotto un profilo pratico, non pare possibile individuare un criterio oggettivo che consenta di qualificare il contenuto dell'atto e ricondurlo all'esercizio di funzioni meramente esecutive da parte delle istituzioni dell'Unione. Inoltre, da un punto di vista teorico-sistematico, nella sentenza *Montessori* la Corte è giunta a escludere

¹⁸¹ Come precisato dalla Corte nella sentenza *Pringle*, essa è competente a esaminare la validità di tali decisioni nella misura in cui tale sindacato sia finalizzato «a verificare, da un lato, che siano state seguite le regole procedurali previste dal citato articolo 48, paragrafo 6, e, dall'altro, che le modifiche decise riguardino solo la parte terza del Trattato FUE»; Corte giust., causa C-370/12, *Pringle*, sentenza del 27 novembre 2012, punto 36.

¹⁸² *Ibid.*, punto 32.

re categoricamente la possibilità di individuare, tra gli atti non legislativi di portata generale, delle sottocategorie di atti cui non si applicherebbero le attenuate condizioni di *locus standi*¹⁸³. Questa specificazione rende difficilmente praticabile la possibilità di enucleare una terza categoria di atti non qualificabili né come atti legislativi né come regolamentari.

Sembra pertanto più coerente mantenere ferma – per quanto criticabile specialmente alla luce delle aporie cui inevitabilmente conduce – la definizione di atto regolamentare di cui alle sentenze *Inuit* e *Montessori*, tale da ricomprendere *tutti* gli atti di portata generale non aventi natura legislativa, abbandonando la proposta di integrare tale definizione con un criterio basato sulla natura sostanziale dell'atto che consenta di profilare una terza categoria di atti accanto a quelli regolamentari e legislativi. Questa soluzione risulta, in particolare, in linea con l'obiettivo dell'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE, significativamente individuato dalla Corte nella finalità di «attenuare i requisiti di ricevibilità dei ricorsi di annullamento proposti da persone fisiche e giuridiche contro *tutti* gli atti di portata generale, ad eccezione di quelli che rivestono natura legislativa»¹⁸⁴.

Giova ricordare, peraltro, che la qualificazione di atto regolamentare non è di per sé sufficiente al riconoscimento in capo al singolo della legittimazione ad agire; a tal fine, è infatti necessario che sussistano le altre condizioni previste dall'art. 263, co., 4, ultima frase, TFUE e che in capo al ricorrente sia riconoscibile un interesse ad agire. Come emerge dalle sentenze della Corte in relazione alle decisioni relative all'Accordo di recesso del Regno Unito e all'Accordo sugli scambi commerciali tra UE e Regno Unito¹⁸⁵, è proprio l'accertamento di tali ulteriori condizioni che può rivelarsi come la sede più appropriata per risolvere alcune delle eventuali contraddizioni esistenti tra il contenuto e la portata dell'atto e la sua diretta impugnabilità.

¹⁸³ Corte giust., sentenza *Scuola Elementare Maria Montessori c. Commissione*, cit., punto 28: «si deve ritenere che la nozione di “atto regolamentare”, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, terza parte di frase, TFUE comprenda *tutti* gli atti non legislativi di portata generale» (corsivo aggiunto).

¹⁸⁴ Corte giust., sentenza *Scuola Elementare Maria Montessori c. Commissione*, cit., punto 27.

¹⁸⁵ Corte giust., sentenze *Silver e al. c. Consiglio*, *Shindler e al. c. Consiglio* e *Price c. Consiglio*, cit.

Capitolo 2

LA NOZIONE DI ATTI CHE «NON COMPORTANO ALCUNA MISURA DI ESECUZIONE» E IL DIFFICILE RAPPORTO CON IL REQUISITO DELL'INTERESSE DIRETTO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La griglia valutativa delineata nella sentenza *Telefonica* e la natura “relativa” delle misure di esecuzione. – 3. La rilevanza di un rapporto anche meramente mediato e indiretto tra la misura di esecuzione e l’atto fondante la sua adozione. – 4. L’irrelevanza della discrezionalità ai fini della valutazione circa l’assenza di misure di esecuzione. – 5. Il criterio dell’artificiosità dell’atto. – 6. Le due condizioni costitutive della nozione di interesse diretto. – 6.1. La diretta incidenza dell’atto sulla situazione giuridica del singolo: la “soggettivizzazione” della valutazione. – 6.1.1 Il criterio del «nesso diretto» tra l’atto e la situazione del ricorrente. – 6.1.2. (*segue*) e la natura automatica della misura di attuazione. – 6.2. La difficile distinzione tra le nozioni di «interesse diretto» e di «assenza di misure di esecuzione». – 6.3. Le conseguenze della distinzione tra interesse diretto e assenza di misure di esecuzione ai fini dell’impugnabilità dei regolamenti e delle direttive. – 7. Brevi considerazioni sulle criticità e le aporie della nozione di atto che non comporta misure di esecuzione.

1. Premessa

Esaminata l’interpretazione elaborata in relazione al concetto di «atto regolamentare», è ora necessario approfondire il significato attribuito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia alle nozioni di atti che «non comportano alcuna misura d’esecuzione» (d’ora in poi «assenza di misure di esecuzione») e che riguardano «direttamente» il ricorrente.

La questione interpretativa presenta dei profili di complessità in ragione del fatto che, in seguito alle modifiche apportate all’art. 263, co. 4, ultima frase TFUE, la legittimazione dei privati a impugnare gli atti regolamentari è stata subordinata alla duplice condizione dell’assenza di misure di esecuzione e dell’esigenza che l’atto riguardi direttamente il ricorrente aprendo, quindi, la necessità di distinguere tra queste due condizioni. La difficoltà della distinzione trae origine dalla circostanza che, secondo la definizione di interesse diretto consolidatasi nella giurisprudenza pre-Li-

sbona¹, la suddetta condizione può ritenersi integrata qualora l'atto *de qua* produca effetti direttamente sulla sfera giuridica del ricorrente e qualora l'adozione delle eventuali misure intermedie di esecuzione dell'atto derivi automaticamente dalla normativa dell'Unione senza lasciare alcun margine di discrezionalità alle autorità competenti. È quindi evidente che questa definizione di incidenza diretta sembra già, di per sé, includere quella dell'assenza di misure di esecuzione che, invece, dovrebbe configurarsi come una condizione distinta. Non stupisce, pertanto, che fin dalla formulazione di quello che è poi diventato l'attuale art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE, la dottrina si sia interrogata circa il significato da attribuire alle due condizioni e al rapporto esistente tra di esse, dividendosi tra coloro che hanno argomentato a favore di una loro piena coincidenza e sovrapponibilità² e chi ha, invece, sostenuto la necessità di attribuirvi due significati autonomi³.

In questo capitolo, ci si soffermerà, in primo luogo, sulla giurisprudenza elaborata dalla Corte di Giustizia al fine di precisare la nozione di «assenza di misure di esecuzione»⁴. Benché si tratti di una giurisprudenza ampia, articolata e non priva di talune contraddizioni, in essa è possibile

¹ Per alcuni riferimenti giurisprudenziali, v. *supra*, Introduzione, par. 2.

² V. tra gli altri, M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione Europea*, cit., 140. In senso analogo, S. PEERS, M. COSTA, *Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon*, cit., 82 ss.; secondo gli AA. «The requirement that an act not 'entail implementing measures' may have been inserted simply to clarify the meaning of 'direct concern'»; tale interpretazione risulta maggiormente in linea con la volontà dei redattori del Trattato di attenuare le condizioni di *locus standi* dei privati; d'altra parte, essa non trova ostacolo nella circostanza che il requisito dell'interesse diretto è affiancato a quello dell'assenza di misure di esecuzione in ragione del fatto che anche in altre disposizioni si trova una ripetizione del medesimo concetto (al riguardo, essi citano i ripetuti riferimenti al principio di attribuzione delle competenze negli artt. 4, par. 1 e 5, par. 2, TUE). Della stessa opinione A. CREUS, *Commentaire des décisions du Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban*, in *Cahiers de droit européen*, 2011, 659 ss., spec. 677; ad avviso dell'A., la nozione di misura di esecuzione coincide con la seconda condizione fondante il requisito dell'interesse diretto.

³ Tra gli altri, v. C. WERKMEISTER, S. PÖTTERS, J. TRAUT, *Regulatory Acts within Article 263(4) TFEU - A Dissonant Extension of Locus Standi for Private Applicants*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010-11, 311 ss., spec. 329.

⁴ Per uno studio al riguardo, si v. C. BURELLI, *Le misure di esecuzione ex articolo 263, quarto comma, TFUE a dieci anni da Lisbona. Effettivo ampliamento della legittimazione a impugnare dei soggetti privati?*, in *Federalismi*, 2020, 300 ss.

rintracciare alcuni punti fermi. L'analisi non sarà svolta seguendo un criterio cronologico delle pronunce in materia, ma cercando piuttosto di dare conto dei criteri e degli elementi individuati dal giudice dell'Unione per qualificare le misure di esecuzione rilevanti ai fini dell'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE. Specifica attenzione sarà dedicata al ruolo riconosciuto al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva quale strumento ermeneutico la cui applicazione alla questione qui trattata ha permesso, da un lato, di giungere ad approdi dotati di portata pratica particolarmente significativa, ma dall'altro pare sempre essere interpretata alla luce della teoria della completezza dei rimedi. In secondo luogo, ci si soffermerà sull'interpretazione elaborata dalla Corte di Giustizia con riferimento alla nozione di interesse diretto al fine di individuare le soluzioni rintracciate per risolvere la sopra richiamata problematica concernente la distinzione tra tale requisito e quello dell'assenza di misure di esecuzione.

2. *La griglia valutativa delineata nella sentenza Telefonica e la natura "relativa" delle misure di esecuzione*

Una prima questione relativa alla definizione della nozione di «assenza di misure di esecuzione» attiene alla possibilità di ravvisare la presenza di tale requisito anche laddove l'atto impugnato presenti delle disposizioni che comportano delle misure di esecuzione e che, tuttavia, paiono "scorporabili" dal resto dell'atto e non rilevanti – nei termini che si andranno ora a precisare – nell'ambito del ricorso. Detto diversamente, si tratta di chiarire se la valutazione circa la presenza del suddetto requisito possa assumere una connotazione "relativa".

La questione è emersa innanzitutto nella sentenza del Tribunale sul caso *Microban*⁵ concernente l'impugnazione della decisione con cui la Commissione, sulla base della direttiva in materia di materiali e oggetti in plastica destinati a venire a contatto con prodotti alimentari, aveva disposto la non iscrizione del triclosan nell'elenco degli additivi utilizzabili nel-

⁵ Tribunale, sentenza *Microban International e Microban (Europe) c. Commissione*, cit.; v. *infra*, Capitolo 1, par. 3.

la fabbricazione di tali materiali⁶. La pronuncia è di particolare interesse poiché il Tribunale, dopo aver rilevato che dalla decisione di non iscrizione del triclosan è immediatamente conseguito il divieto di commercializzarlo senza la necessità di alcuna misura di esecuzione da parte degli Stati membri, si è pronunciato in relazione alla disposizione della decisione impugnata che prevedeva un periodo transitorio in cui gli Stati membri avrebbero potuto autorizzare la prosecuzione della commercializzazione di materiali e oggetti plastici contenenti triclosan.

Il dato rilevante è che il Tribunale ha ritenuto che anche in relazione a questa disposizione non fossero necessarie misure di esecuzione. In primo luogo, la misura transitoria in oggetto, consentendo di prorogare la possibilità di commercializzare il triclosan fino alla data prevista, non avrebbe «di per sé» richiesto alcuna misura di esecuzione da parte degli Stati membri, la cui eventuale decisione di anticipare il termine per la commercializzazione avrebbe avuto carattere «puramente *facoltativo*»⁷. In secondo luogo, il Tribunale ha precisato – non senza qualche contraddizione – che, qualora gli Stati membri avessero fruito della misura transitoria questa avrebbe necessitato di alcune misure di esecuzioni, le quali tuttavia non avrebbero compromesso la possibilità di qualificare l'atto impugnato come atto privo di misure di esecuzione. Tale conclusione è stata motivata in ragione del fatto che la suddetta misura transitoria era «destinata ad agevolare l'attuazione della decisione impugnata»⁸ e, pertanto, si configurava come un elemento meramente «accessorio rispetto all'oggetto principale della decisione impugnata», costituito dal divieto di commercializzazione del triclosan che, invece, scaduto il periodo transitorio non avrebbe richiesto alcuna misura di esecuzione.

La rilevanza della sentenza risiede nel fatto che, con essa, il Tribunale sembra aver adottato una nozione estensiva di «assenza di misure di ese-

⁶ Direttiva 2002/72/CE della Commissione, del 6 agosto 2002, relativa ai materiali e agli oggetti di materia plastica destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari, *GUUE* L 220, 15.8.2002, 18 ss.

⁷ Tribunale, *Microban International e Microban (Europe) c. Commissione*, cit., punto 36.

⁸ *Ibid.*, punto 37: «occorre ribadire che essa è destinata ad agevolare l'attuazione della decisione impugnata, nella parte in cui ha l'effetto di vietare la commercializzazione del triclosan, in modo che le persone fisiche o giuridiche interessate da tale divieto possano prendere i necessari provvedimenti».

cuzione», tale per cui la circostanza che *una sola* disposizione dell'atto impugnato richieda le suddette misure non preclude la possibilità di qualificare l'intero atto come comportante misure di esecuzione escludendone, quindi, l'impugnabilità ai sensi dell'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE. Tale conclusione è certamente motivata dalle specificità del caso in esame e, in particolare dal carattere facoltativo del regime transitorio previsto dalla decisione impugnata e dalla sua natura accessoria rispetto all'oggetto principale dell'atto, la cui esecuzione è invece automatica. Cionondimeno, il ragionamento del Tribunale e specialmente il riferimento alla natura accessoria della disposizione comportante misure di esecuzione, rivela la volontà di adottare un'accezione estensiva del requisito in esame, basata su una valutazione capace di "relativizzare" la rilevanza delle misure di esecuzione richieste da una parte di esso, alla luce della portata complessiva dell'atto stesso.

Questa concezione "relativa" del requisito di «assenza di misure di esecuzione» è stata ulteriormente precisata nella successiva giurisprudenza della Corte di Giustizia, a partire dalla sentenza *Telefonica*⁹. La pronuncia è di particolare importanza non tanto (e non solo) perché si tratta della prima occasione in cui la Corte, tra l'altro nella composizione della Grande sezione, si è pronunciata sulla questione qui in esame, ma soprattutto perché, in questa occasione, si è ampiamente soffermata sulle modalità con cui deve essere accertata la presenza di misure di esecuzione, giungendo a delineare una vera e propria griglia valutativa¹⁰ che è stata poi costantemente ribadita nella giurisprudenza successiva.

La pronuncia ha ad oggetto una decisione della Commissione in segui-

⁹ Corte giust., causa C-274/12 P, *Telefónica c. Commissione*, sentenza del 19 dicembre 2013, punto 22.

¹⁰ Cfr. J. WILDEMEERSCH, *Standing Requirements of Private Parties in Actions for Annulment Concerning Regulatory Acts: The State of Affairs 10 Years After the Entry into Force of the Lisbon Treaty*, in D. SARMIENTO et al. (eds.), *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union*, MPILux Research Paper, 2020, 49 ss., spec. 61; come evidenziato dall'A., in tale occasione, «the Court merely set out a 'methodology' to be applied in order to determine if a regulatory act entails an implementing measure without actually perceiving what the term 'entail' meant». V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, cause C-244/16 P, *Industrias Químicas del Vallés SA* e C-384/16 P, *European Union Copper Task Force*, 6 settembre 2017; l'avvocato generale, riferendosi alle precisazioni svolte dalla Corte nella sentenza *Telefonica*, ha fatto riferimento a un «quadro di analisi generale» (rispettivamente, punti 43 e 50).

to a una procedura di indagine formale, avviata ai sensi dell'art. 88, par. 2, TCE, al fine di valutare se fosse compatibile con la normativa in materia di aiuti di Stato la legislazione spagnola in forza della quale l'acquisizione di una partecipazione azionaria in un'impresa estera avrebbe potuto, a talune condizioni, costituire un avviamento commerciale ammortizzabile negli anni successivi, riducendo così l'onere fiscale per l'acquirente. Il ricorso aveva, in particolare, ad oggetto la disposizione della decisione¹¹, con cui la Commissione aveva dichiarato l'incompatibilità con il mercato comune del regime fiscale *de qua*. Autrice del ricorso era la società Telefonica che aveva acquisito due partecipazioni fruendo del regime in questione del quale, peraltro, essa avrebbe potuto continuare a beneficiare in forza del principio della tutela del legittimo affidamento, riconosciuto dalla decisione oggetto del ricorso¹². Confermando quanto statuito dal Tribunale nell'ordinanza con cui aveva dichiarato irricevibile il ricorso¹³, la Corte ha ritenuto che la decisione impugnata richiedesse misure di esecuzione negando quindi alla ricorrente legittimazione a impugnare ai sensi dell'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE.

Prima di giungere a tale conclusione, la Grande Sezione, sulla scorta dell'analisi svolta dalla avvocatessa generale Kokott, ha svolto tre importanti precisazioni circa le modalità con cui valutare l'esistenza o meno di misure di esecuzione delineando, in tal modo, la sopra richiamata "griglia valutativa".

La prima specificazione attiene all'*origine* della misura in presenza della quale non può considerarsi integrato il requisito dell'assenza di misure di esecuzione. Rileva rimarcare che, prima di giungere a tale enucleazione, la Corte ha significativamente richiamato l'*obiettivo* della nuova ipotesi di

¹¹ 2011/5/CE: Decisione della Commissione, del 28 ottobre 2009, relativa all'ammortamento fiscale dell'avviamento finanziario per l'acquisizione di partecipazioni azionarie estere C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) cui la Spagna ha dato esecuzione [notificata con il numero C(2009) 8107], GUUE L 7 dell'11.1.2011, 48 ss., art. 1, par. 1.

¹² La decisione impugnata prevedeva altresì che, in forza del principio della tutela del legittimo affidamento, il regime oggetto della stessa potesse continuare a trovare applicazione alle acquisizioni di partecipazioni verificatesi prima della data di pubblicazione sulla GUUE della decisione della Commissione di avviare un procedimento di indagine formale sul regime *de qua*.

¹³ Tribunale, causa T-228/10, *Telefónica c. Commissione*, ordinanza del 21 marzo 2012.

locus standi, introdotta all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE, riconducendola alla finalità di «evitare che un singolo sia costretto a violare la legge per poter accedere al giudice»; ne consegue, che, qualora l'atto non richieda misure di esecuzione, è necessario garantire un «rimedio diretto dinanzi al giudice dell'Unione» per scongiurare il rischio che la persona risulti «privata di tutela giurisdizionale effettiva»¹⁴. La Grande sezione ha quindi proseguito richiamando la teoria della completezza dei rimedi, già implicitamente ripresa nella precedente sentenza *Inuit*¹⁵, per statuire che, quando invece un atto comporti una misura di esecuzione, il sindacato giurisdizionale è garantito a prescindere dalla circostanza che l'adozione della suddetta misura spetti alla competenza dell'Unione o di uno Stato membro. Qualora le misure di esecuzione siano di competenza dell'Unione l'atto di esecuzione potrà, infatti, essere impugnato davanti al giudice dell'Unione facendo valere, a sostegno di tale ricorso, l'illegittimità dell'atto di base ai sensi dell'art. 277 TFUE; nel caso in cui, invece, l'attuazione spetti agli Stati membri, l'invalidità dell'atto dell'Unione potrà essere contestata davanti al giudice nazionale, sollecitando quest'ultimo a sollevare un rinvio pregiudiziale.

Il secondo elemento, parte della griglia valutativa delineata nella sentenza *Telefonica*, attiene alla *persona* la cui posizione deve essere presa in considerazione per valutare l'assenza di misure di esecuzione. La Grande sezione ha, in particolare, statuito la necessità di considerare esclusivamente la posizione dell'autore del ricorso e ritenere, invece, «irrilevante» la circostanza che l'atto implichi misure di esecuzione nei confronti di altri soggetti¹⁶.

Da ultimo, la Corte ha precisato che la verifica circa l'esistenza di misure di esecuzione deve essere operata prendendo in considerazione solo l'oggetto specifico del ricorso¹⁷. Ne consegue che, qualora quest'ultimo

¹⁴ Corte giust., sentenza *Telefónica*, cit., punto 27.

¹⁵ V. *supra*, Capitolo 1, par. 2.2.

¹⁶ Corte giust., sentenza *Telefónica*, cit., punto 30; nello stesso senso, Corte giust., sentenze *Stichting Woonpunt e a. c. Commissione*, causa C-132/12 P, cit., punto 50; *Stichting Woonlinie e a. c. Commissione*, causa C-133/12 P, cit., punto 37; *Montessori*, cit., par. 61; causa C-145/17 P, *Internacional de Productos Metálicos c. Commissione*, sentenza del 18 ottobre 2018, punto 52; Tribunale, cause riunite T-339/16, T-352/16 e T-391/16, *Ville de Paris c. Commissione*, sentenza del 13 dicembre 2018, punto 39.

¹⁷ In senso analogo, Corte giust., *Stichting Woonpunt e a. c. Commissione*, causa

sia finalizzato esclusivamente a ottenere l'annullamento parziale dell'atto, occorrerà valutare l'eventuale necessità di misure di esecuzione richieste dalla porzione di atto oggetto del ricorso.

Gli ultimi due criteri della griglia hanno permesso alla Grande sezione di relativizzare la nozione di «assenza di misure di esecuzione», circoscrivendone la rilevanza alla posizione del ricorrente e all'oggetto del ricorso. Si tratta di una conclusione che estendendo l'ambito di applicazione del requisito qui in analisi implica un ampliamento – in presenza delle altre condizioni richieste – del riconoscimento della legittimazione a impugnare ai sensi dell'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE. Nonostante l'indubbia significatività di tale approdo, occorre tuttavia evidenziare, non senza un certo stupore, che nonostante questi due criteri comportino, di fatto, una maggiore tutela effettiva del ricorrente davanti al giudice dell'Unione, tale diritto non sia stato richiamato quale criterio interpretativo dell'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE, e la Corte non abbia motivato la sua conclusione e, in particolare non abbia richiamato una lettura della disposizione alla luce del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta.

Al di là di tale critica, la sentenza Telefonica si rivela molto significativa, oltre che per aver delineato i sopra richiamati criteri, anche per avervi dato applicazione in relazione al caso di specie, in particolare circoscrivendo l'esame all'*oggetto specifico* del ricorso proposto. La portata pratica di una valutazione così circostanziata può essere meglio apprezzata confrontando il ragionamento svolto dal Tribunale e dalla Corte: nonostante entrambi abbiano concluso che la decisione impugnata richiedeva misure di esecuzione, il ragionamento risulta parzialmente – ma significativamente – differente.

Il Tribunale, infatti, è giunto ad affermare la necessità delle suddette misure per un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, sulla base dell'esplicito richiamo, operato da una disposizione della decisione impugnata, alle «misure nazionali adottate per l'attuazione della [...] decisione fino al recupero integrale dell'aiuto concesso nell'ambito del regime». In secondo luogo, ad avviso del Tribunale, la decisione di incompatibilità del re-

C-132/12 P, cit., par. 51; *Stichting Woonlinie e a. c. Commissione*, causa C-133/12 P, par. 38; *Montessori*, cit., par. 61; sentenza *Internacional de Productos Metálicos c. Commissione*, cit., par. 53; Tribunale, sentenza del 13 dicembre 2018, *Ville de Paris c. Commissione*, T-339/16, T-352/16 e T-391/16, par. 39.

gime fiscale avrebbe comportato che, in seguito alla domanda della ricorrente di ottenere il vantaggio fiscale *de qua*, questa sarebbe stata rigettata con una decisione, la quale avrebbe costituito una misura di esecuzione suscettibile di essere contestata davanti al giudice nazionale. È molto interessante notare che la Corte, invece, è giunta sì alla medesima conclusione, ma esclusivamente sulla base della seconda ragione richiamata e, in particolare, applicando uno dei criteri della griglia valutativa delineata in tale occasione. La Grande sezione, infatti, a differenza del Tribunale, ha circoscritto la valutazione circa l'esistenza di misure di esecuzione all'oggetto del ricorso evidenziando che esso riguardava la specifica disposizione della decisione (art. 1, par. 1) con cui la Commissione dichiarava l'incompatibilità del regime fiscale in questione con il mercato comune e in cui non erano definite le conseguenze specifiche che essa avrebbe comportato nei confronti dei singoli contribuenti. Pertanto, tali conseguenze si sarebbero materializzate attraverso l'adozione, da parte delle autorità nazionali, di successivi atti amministrativi, tra cui la decisione con cui le autorità nazionali avevano negato la concessione del vantaggio fiscale in questione alla ricorrente, la quale avrebbe potuto contestare la suddetta decisione davanti al giudice nazionale¹⁸.

¹⁸ La portata della valutazione emerge in modo ancor più evidente dalle conclusioni della avvocatessa generale Juliane Kokott, la quale ha evidenziato che, contrariamente a quanto statuito dal Tribunale, il recupero dell'aiuto non conseguiva automaticamente dall'accertamento di incompatibilità ed era, invece, oggetto di una autonoma decisione della Commissione. La circostanza che la decisione impugnata disponesse che la Spagna avrebbe dovuto procedere al recupero dell'aiuto incompatibile (art. 4, par. 1) e che tale disposizione implicasse delle misure di esecuzione era, tuttavia, da considerarsi irrilevante ai fini dell'esame che la Corte sarebbe stata chiamata a svolgere per accertare la presenza o meno di misure di esecuzione. Tale irrilevanza consegue, in particolare, alla circostanza che l'art. 4, par. 1, della decisione non era stato oggetto di impugnazione e costituiva una parte autonoma della decisione. Per valutare se il requisito dell'assenza di misure di esecuzione fosse integrato sarebbe stato, invece, necessario considerare esclusivamente se esso fosse soddisfatto con riferimento alla specifica parte della decisione oggetto del ricorso e cioè a quella relativa all'accertamento di incompatibilità del regime di aiuto con il mercato comune; v. conclusioni dell'avvocata generale Juliane Kokott, causa C274/12 P, *Telefónica S.A. c. Commissione europea*, 21 marzo 2013, punti 45 ss.; si veda anche il punto 33: «occorre anzitutto rilevare che l'esame volto a stabilire se l'atto contestato comporti misure d'esecuzione deve fare riferimento all'*oggetto del ricorso*. Quest'ultimo consiste *esclusivamente* nell'accertamento dell'incompatibilità parziale del regime di aiuto con il Mercato Comune ai sensi dell'art. 1, paragrafo 1, della decisione controversa e non nel recupero dell'aiuto

3. La rilevanza di un rapporto anche meramente mediato e indiretto tra la misura di esecuzione e l'atto fondante la sua adozione

Un ulteriore elemento su cui la Corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi in relazione al requisito dell'atto che «non comporta[no] alcuna misura d'esecuzione» attiene alla nozione di «comportare» e, in particolare, alla possibilità di includere in essa esclusivamente le misure di esecuzione che trovano immediato e diretto fondamento nell'atto impugnato oppure tutte le misure adottate in seguito e in conseguenza di quest'ultimo¹⁹.

La questione è emersa per la prima volta nelle sentenze, di identico tenore, *Industrias Químicas del Vallés SA* e *European Union Copper Task Force*, entrambe relative al ricorso presentato avverso un regolamento di esecuzione della Commissione²⁰ volto a definire, conformemente a quanto previsto dal regolamento in materia di immissione dei prodotti fitosanitari sul mercato dell'Unione²¹, un elenco di sostanze candidate a sostituire quelle contenute nei prodotti fitosanitari²². Il ricorso era stato presenta-

ordinato dall'articolo 4, paragrafo 1» (corsivi aggiunti).

¹⁹ Cfr. conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, cause C-244/16 P, *Industrias Químicas del Vallés SA* e *European Union Copper Task Force*, C-384/16 P, 6 settembre 2017, rispettivamente, punti 39 e 46: «la questione è se il verbo «comportare» utilizzato all'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE, riguardi unicamente le misure di esecuzione adottate sul fondamento immediato di un atto regolamentare «B» oppure se la sua portata possa essere estesa agli atti adottati sulla base di un regolamento anteriore «A», ma a causa dell'adozione di un regolamento «B» indispensabile alla sua applicazione, vale a dire in una sequenza indiretta o, in qualche modo, per traslazione».

²⁰ Regolamento di esecuzione (UE) 2015/408 della Commissione, dell'11 marzo 2015, recante attuazione dell'articolo 80, paragrafo 7, del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che stabilisce un elenco di sostanze candidate alla sostituzione, *GUUE* L 67 del 12.3.2015, 18 ss.

²¹ Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE, *GUUE* L 309 del 24.11.2009, 1 ss.

²² *Ibid.*, art. 80, par. 7, in forza del quale la Commissione stabilisce un elenco delle sostanze inserite nell'allegato I della direttiva 91/414/CEE, abrogata dal regolamento stesso e relativo all'elenco delle sostanze attive autorizzate ad essere incorporate nei prodotti fitosanitari, che soddisfano i criteri enunciati dal regolamento per essere qualificate come candidate alla sostituzione.

to, rispettivamente, da una società spagnola operante nell'importazione e commercializzazione del metalaxil e da una associazione di produttori di composti di rame, alcuni dei quali titolari delle autorizzazioni per l'immissione in commercio di prodotti fitosanitari contenenti rame. Entrambe le sostanze erano state inserite nell'elenco definito dal regolamento impugnato determinando così il loro assoggettamento a norme specifiche e più rigorose rispetto a quelle applicabili alle altre sostanze attive. Il Tribunale ha giudicato irricevibile il ricorso finalizzato all'annullamento parziale del regolamento di esecuzione ritenendo, per quanto qui rileva, che le ricorrenti non fossero legittimate ad agire ai sensi dell'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE in ragione del fatto che il regolamento impugnato avrebbe potuto produrre i propri effetti solo in seguito all'adozione di ulteriori atti della Commissione e delle autorità nazionali²³.

La problematicità della questione che si è posta all'attenzione del Tribunale prima e della Corte poi risiede nella circostanza che, nonostante il regolamento impugnato e, in particolare, l'iscrizione delle richiamate sostanze nell'elenco, costituisse la condizione necessaria per la successiva adozione di ulteriori atti di esecuzione da parte della Commissione e degli Stati membri, l'emanazione di questi ultimi non era prevista dal regolamento di esecuzione impugnato, bensì dal regolamento di base. In altre parole, le ulteriori misure di esecuzione di competenza dell'UE e degli Stati membri trovavano la propria base giuridica non nel regolamento impugnato, bensì nell'atto legislativo cui l'atto impugnato dava a sua volta esecuzione.

²³ In primo luogo, ad avviso del Tribunale, poiché le due sostanze erano già state approvate precedentemente all'adozione del regolamento impugnato e quest'ultimo non ha inciso sulla data di scadenza di tale approvazione, la durata della validità del rinnovo della loro approvazione, prevista dal regolamento, avrebbe richiesto l'adozione di un ulteriore regolamento da parte della Commissione. In secondo luogo, in relazione agli effetti prodotti dal regolamento in riferimento allo svolgimento, da parte degli Stati membri, di una valutazione comparativa dei rischi per la salute o l'ambiente dei prodotti fitosanitari contenenti del metalaxil o del rame, rispetto ad un prodotto alternativo o ad un metodo di prevenzione non chimico o di difesa integrata, il Tribunale ha ritenuto che tali conseguenze si sarebbero prodotte nei confronti delle ricorrenti solo in seguito ad atti adottati dalle autorità competenti degli Stati membri. Da ultimo, analoga conclusione è stata raggiunta in relazione agli effetti del regolamento relativi al procedimento di riconoscimento reciproco delle autorizzazioni all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari contenenti una sostanza candidata alla sostituzione.

Merita di essere richiamata la soluzione proposta dall'avvocato generale Wathelet secondo cui l'applicazione dei criteri di interpretazione letterale e teleologica e del principio di certezza del diritto impone di ritenere che il verbo «comportare» deve essere riferito esclusivamente alle misure di esecuzione che trovano fondamento giuridico *immediato e diretto* nell'atto impugnato. In particolare, per quanto riguarda il criterio teleologico, l'avvocato generale ha evidenziato che un'eccessiva estensione della portata del requisito relativo all'assenza di misure di esecuzione implicherebbe una riduzione dell'ambito di applicazione dell'art. 263, co. 4, ult. fr., andando a compromettere la finalità, perseguita dalla riforma, di riconoscere il *locus standi* dei privati in condizioni meno restrittive rispetto a quelle previste dalle altre ipotesi della disposizione²⁴. È molto interessante rilevare che l'avvocato generale abbia individuato l'obiettivo della disposizione in modo ampio richiamando, in particolare, la volontà perseguita dalla riforma di introdurre «condizioni meno restrittive» per la proposizione di un ricorso di annullamento da parte dei privati²⁵. Egli ha in tal modo adottato una prospettiva diversa del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva rispetto a quella che aveva invece caratterizzato le conclusioni della avvocatessa generale Kokott sul caso *Inuit* e, poi, implicitamente accolta dalla Corte²⁶. In quella occasione, la finalità delle modifiche introdotte all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE, erano state lette congiuntamente all'intro-

²⁴ Per quanto concerne il criterio letterale, l'avvocato generale ha evidenziato che il verbo «comportare» («comporter») utilizzato nella versione francese dei Trattati significa «includere in sé»; ne consegue che un atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione deve intendersi un atto «autosufficiente» la cui attuazione «non *richiede* o non *esige* alcun atto complementare» (punto 57; corsivo nell'originale). Ciò implica che la misura di esecuzione può dirsi esistente quando sussiste un «nesso di causalità immediato» con l'atto regolamentare tale per cui la prima è necessaria affinché il secondo possa esistere (punto 58) e tale nesso di causalità deve essere individuato nella base giuridica. Ad avviso dell'avvocato generale, anche il principio della certezza del diritto induce a limitare la portata del termine «comportare»: qualora il nesso tra l'atto regolamentare e la misura di esecuzione risulti remoto e mediato, per il singolo risulta difficile stabilire se esso è legittimato ad impugnare in sede di ricorso di annullamento al fine di non rischiare di incorrere nella preclusione sancita nella sentenza *TWD* (Corte giust., causa C-188/92, *TWD c. Bundesrepublik Deutschland*, sentenza del 9 marzo 1994) riguardo all'impossibilità di contestare la validità dell'atto davanti al giudice nazionale affinché questi sollevi un rinvio pregiudiziale.

²⁵ Conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, cause *Industrias Químicas del Vallés SA e European Union Copper Task Force*, cit., rispettivamente, punti 53 e 60.

²⁶ V. *supra*, Capitolo 1, par. 2.2.

duzione dell'art. 19, TUE, partendo dal presupposto che, in ragione della completezza dei rimedi alla base del sistema giurisdizionale dell'Unione, il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva del privato potesse considerarsi tutelato in modo equivalente tanto dal giudice nazionale che dal giudice dell'Unione. Al contrario, l'avvocato generale Wathelet nelle conclusioni relative alle cause *Industrias Químicas del Vallés SA* e *European Union Copper* ha dimostrato di aderire a una nozione di tale diritto che tende a privilegiare la tutela davanti al giudice dell'Unione e che, pertanto, impone di ampliarne per quanto possibile le vie di accesso.

È proprio a partire da tali considerazioni che l'avvocato generale ha proposto alla Corte di qualificare il regolamento impugnato nel caso di specie come atto regolamentare che non comporta misura di esecuzione e, dunque, di ritenere ricevibile il ricorso. A suo avviso, infatti, le ulteriori misure di competenza della Commissione e degli Stati membri, benché adottate in seguito all'inserimento delle sostanze candidate alla sostituzione nell'elenco ad opera del regolamento impugnato, non trovavano fondamento *immediato* in quest'ultimo, bensì nell'atto legislativo di base. A questo proposito, l'avvocato generale ha anche opportunamente richiamato che, conformemente alla griglia valutativa elaborata nella sentenza *Telefonica*, la valutazione relativa all'esistenza di misure di esecuzione deve essere svolta facendo esclusivo riferimento all'*oggetto* del ricorso; nel caso in esame, quest'ultimo atteneva all'iscrizione delle sopra richiamate sostanze nell'elenco delle sostanze candidate alla sostituzione e, ai fini di tale iscrizione, il regolamento oggetto del ricorso era *di per sé sufficiente* a produrre effetti senza la necessità di ulteriori misure di esecuzione. I successivi atti, adottati dalla Commissione e dalle autorità nazionali, benché *conseguenti* al regolamento impugnato, non risultavano infatti necessari affinché esso avesse conseguenze.

La Corte è invece giunta ad una soluzione opposta statuendo che «la *formulazione*» dell'art. 263, co., ult. fr., TFUE «non richiede» che la misura di esecuzione in questione abbia la propria base giuridica nell'atto regolamentare impugnato; pertanto, la medesima misura «può essere una misura di attuazione sia dell'atto le cui disposizioni costituiscono la sua base giuridica sia di un atto diverso, come nel caso del regolamento controverso, qualora gli effetti giuridici di quest'ultimo si produrranno, in tutto o *in parte*, nei confronti della parte ricorrente, *soltanto median-*

te tale misura»²⁷. In altre parole, affinché una misura possa qualificarsi come una misura di esecuzione dell'atto regolamentare impugnato non è assolutamente necessario che quest'ultimo costituisca la base giuridica della prima; è, infatti, sufficiente che la misura di esecuzione costituisca la condizione necessaria affinché si producano, anche solo parzialmente, gli effetti giuridici dell'atto impugnato.

La soluzione cui è giunta la Corte suscita alcune brevi considerazioni sotto il profilo sia metodologico che sostanziale. In relazione a quest'ultimo, l'interpretazione adottata conduce a una significativa *dilatazione* della nozione di misure di esecuzione annoverando tra di esse, peraltro in una logica che appare contraddire quella "relativizzata" propria della sentenza *Telefonica*²⁸, altresì quelle che contribuiscono, anche solo parzialmente, a produrre gli effetti giuridici dell'atto regolamentare impugnato e che, dunque, rispetto a quest'ultimo assolvono a una funzione esecutiva del tutto mediata e "traslata"²⁹. Ne consegue che l'ambito di applicazione dei requisiti di *locus standi* di cui all'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE e, dunque, lo spazio di accesso al giudice dell'Unione per il privato che si pretende leso da un atto dell'Unione viene a essere significativamente circoscritto. Questo approdo presuppone l'implicita adesione, da parte della Corte, a una concezione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva improntato alla teoria della completezza dei rimedi che, come già richiamato, era stata proposta dall'avvocata generale Kokott nelle sue conclusioni sul caso *Inuit* e – anche in quel caso implicitamente – accettata dalla Corte.

Sotto un profilo metodologico, sorprende che nelle sentenze sui casi *Industrias Químicas del Vallés SA* e *European Union Copper Task Force* manchi qualsiasi riferimento all'interpretazione teleologica della disposizione e l'analisi si sia invece fermata alla «formulazione» (letterale) della disposizione, senza invece considerare la *ratio* della riforma apportata all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE che, invece, come si vedrà *infra*, è stata richiamata con riguardo a un altro aspetto. Considerando che si è trat-

²⁷ Corte giust., sentenze *Industrias Químicas del Vallés SA* e *European Union Copper Task Force*, cit., rispettivamente, punti 72 e 65 (corsivi aggiunti).

²⁸ In tal senso, v. conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet nelle cause *Industrias Químicas del Vallés SA* e *European Union Copper Task Force*, cit.

²⁹ *Ibid.*, rispettivamente punti 39 e 46 in cui l'avvocato generale fa riferimento a una «sequenza indiretta o, in qualche modo, per traslazione».

tato delle prime pronunce in cui la Corte è stata chiamata a chiarire un aspetto chiave della nozione di «assenza di misure di esecuzione» e che, dunque, avrebbe impattato in modo rilevante sulla definizione del perimetro di operatività dei nuovi requisiti di *locus standi* dei privati, un'analisi completa dell'innovazione normativa, capace di tenerne in considerazione anche le finalità perseguite – peraltro ampiamente esaminate dall'avvocato generale – avrebbe rappresentato un approccio di maggiore rigore da parte del giudice dell'Unione.

4. L'irrelevanza della discrezionalità ai fini della valutazione circa l'assenza di misure di esecuzione

Un ulteriore importante tassello dell'interpretazione relativa al requisito della «assenza di misure di esecuzione» è costituito dalla sentenza *T&L Sugar* che ha permesso all'avvocato generale prima e poi alla Corte, riunita nuovamente in Grande sezione, di esaminare, giungendo peraltro a soluzioni opposte, la rilevanza del *margin di discrezionalità* lasciato agli Stati membri quale criterio per valutare la presenza della suddetta condizione.

Il caso riguarda l'impugnazione, da parte di due imprese di raffinazione dello zucchero di canna importato stabilite nell'UE, di una serie di regolamenti adottati dalla Commissione volti a istituire misure eccezionali per l'immissione sul mercato dell'Unione di zucchero e isoglucosio fuori quota (regolamento 222/2011) e per aprire un contingente tariffario eccezionale di importazione di determinati quantitativi di zucchero nell'ambito della sua commercializzazione disciplinata dal regolamento 302/2011. Tali atti erano stati integrati da due ulteriori regolamenti di esecuzione finalizzati, rispettivamente, a fissare i coefficienti di ripartizione dei quantitativi di zucchero fuori quota immessi sul mercato a un tasso nullo di prelievo sulle eccedenze (regolamento di esecuzione 293/2011) e a definire il coefficiente di importazione sulla base delle domande degli operatori economici interessati (regolamento di esecuzione 393/2011).

Il ricorso, proposto da due imprese di raffinazione dello zucchero di canna stabilite nell'Unione è stato respinto dal Tribunale, il quale ha, tra l'altro, ritenuto che il requisito di cui all'art. 263, co. 4, ult. fr., non fosse integrato in ragione del fatto che gli atti regolamentari impugnati richiedessero delle misure di esecuzione poiché «poggia[va]no» su decisioni

individuali adottate dalle autorità nazionali, senza le quali non avrebbero potuto «incidere sulla posizione giuridica delle persone fisiche e giuridiche interessate»³⁰. In particolare, gli operatori economici interessati a vedersi riconosciuto il diritto di commercializzare o importare zucchero beneficiando dei regimi eccezionali avrebbero dovuto presentare domanda alle autorità nazionali, le quali avrebbero quindi dato applicazione ai coefficienti fissati dai regolamenti di esecuzione 293/2011 e 393/2011. Ad avviso del Tribunale, le misure nazionali da adottare avevano «*natura decisionale*»³¹ poiché, le autorità nazionali avrebbero potuto richiedere agli autori delle domande il rispetto di taluni requisiti formali, pronunciarsi circa l'ammissibilità delle stesse e, infine, rilasciare o meno i certificati richiesti. A questo riguardo, rileva che l'argomentazione delle ricorrenti, secondo cui le suddette misure avrebbero avuto natura meramente meccanica e automatica è stata respinta evidenziando, nel solco di alcune precedenti pronunce, che il margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri in sede di esecuzione dell'atto regolamentare non costituisce un criterio rilevante per valutare la presenza o meno di misure di esecuzione³².

Merita di essere compiutamente richiamata la posizione, di opposto tenore, argomentata dall'avvocato generale Cruz Villalon nelle sue conclusioni in cui, come già richiamato in apertura del Capitolo, egli ha anche evidenziato che la nozione di incidenza diretta, delineata nella giurisprudenza pre-Lisbona, sembrerebbe già di per sé includere quella che, invece, in seguito alla modifica apportata all'art. 263, co. 4, ult. fr., dovrebbe configurarsi come una condizione distinta.

A fronte di tale dilemma interpretativo, l'avvocato generale ha delineato due diverse tesi. Una prima opzione è quella secondo cui *qualsiasi* misura, adottata dall'autorità nazionale competente a dare attuazione all'atto regolamentare, deve qualificarsi come misura di esecuzione, tale quindi da escludere la condizione richiesta dall'art. 263, co. 4, ult. fr., ai fini del riconoscimento del *locus standi*. Ad avviso dell'avvocato generale questa tesi non è, tuttavia, percorribile poiché, innanzitutto, risulterebbe in con-

³⁰ Tribunale, causa T-279/11, *T&L Sugars Ltd*, sentenza del 6 giugno 2013, punto 50.

³¹ *Ibid.*, punto 49 (corsivo aggiunto).

³² *Inter alia*, Tribunale, causa T-379/11, *Hüttenwerke Krupp Mannesmann e a. c. Commissione*, ordinanza del 4 giugno 2012, punto 51 e causa T-381/11, *Eurofer c. Commissione*, ordinanza del 4 giugno 2012, punto 59.

trasto con l'obiettivo, perseguito dalla riforma, «di mitigare le condizioni di ricevibilità dei ricorsi delle persone fisiche e giuridiche contro gli atti regolamentari non legislativi»³³. Inoltre, essa andrebbe a confliggere con un'interpretazione letterale del termine «misura» che implica «*un certo margine di discrezionalità* nell'esercizio di prerogative di potestà pubblica»³⁴. La circostanza che all'autorità nazionale sia richiesta una qualche forma di collaborazione nell'attuazione dell'atto non è di per sé sufficiente a ritenere che si configuri una misura di esecuzione; tale qualificazione impone, invece, di tenere conto di una serie di criteri, quali la natura, la forma e l'intensità della suddetta collaborazione.

La seconda opzione interpretativa che, invece, ad avviso dell'avvocato generale sarebbe da preferire, consiste nel delineare una netta distinzione tra l'assenza di misure di esecuzione e il requisito dell'incidenza diretta. Quest'ultimo consisterebbe nella definizione della norma e nell'individuazione dei suoi destinatari; le prime sarebbero invece finalizzate ad assicurare che tale norma sia «pienamente e *autonomamente* operativa» e possono essere accertate sulla base di una valutazione in concreto che, alla luce dell'oggetto, del contenuto e degli effetti dell'atto, tenga conto di tutta una serie di circostanze «modali, quantitative, temporali»³⁵ inerenti all'applicazione dell'atto stesso.

Applicando tali criteri al caso di specie, l'avvocato generale ha evidenziato che, benché l'operativa attuazione dei regolamenti impugnati richiedesse l'adozione di atti amministrativi da parte delle autorità nazionali – segnatamente la ricezione delle domande da parte degli operatori economici interessati, il controllo della loro ricevibilità e il rilascio dei titoli –, tali interventi sarebbero stati finalizzati solo a dare applicazione ai coefficienti definiti dalla Commissione nei regolamenti impugnati. L'intervento delle autorità nazionali era, pertanto, da qualificarsi quale attività di «mera gestione tecnica» riconducibile a una «collaborazione amministrativa» con la Commissione³⁶ che, alla luce della *ratio* perseguita dalla riforma dell'art. 263, co. 4, ult. fr., non può considerarsi annoverabile nella

³³ Conclusioni dell'avvocato generale Pedro Cruz Villalón, causa C-456/13 P, *T & L Sugars Ltd, Sidul Açúcares Unipessoal Lda c. Commissione*, 14 ottobre 2014, punto 31.

³⁴ *Ibid.*, punto 30 (corsivo aggiunto).

³⁵ *Ibid.*, punto 32.

³⁶ *Ibid.*, punto 46.

nozione di misura di esecuzione.

Tale posizione non è, invece, stata accolta dalla Grande sezione la quale, nel solco della pronuncia del Tribunale, ha concluso che i regolamenti impugnati avrebbero potuto produrre effetti solo attraverso le decisioni adottate dalle autorità nazionali: le decisioni con cui le autorità degli Stati membri, in seguito alle domande di certificato presentate dagli operatori economici, avrebbero applicato i coefficienti fissati dal regolamento di esecuzione impugnato e, quindi, concesso i suddetti certificati oppure rigettato le domande si configurano come misure di esecuzione. La Corte ha, inoltre, preso una chiara posizione circa la questione, di importanza cruciale, della rilevanza, ai fini della valutazione dell'esistenza o meno di misure di esecuzione, dell'assenza di discrezionalità delle autorità competenti circa l'adozione delle misure *de qua*. Richiamando quanto già statuito sul punto dal Tribunale, essa ha precisato che la presunta meccanicità delle misure a livello nazionale è del tutto priva di rilevanza ai fini della determinazione della presenza o meno di misure di esecuzione³⁷.

È evidente che la soluzione adottata dalla Grande sezione, poi ribadita nella successiva giurisprudenza³⁸, tale per cui anche un'attività del tutto automatica, di natura meramente tecnica e che prescinde da qualsiasi spazio decisionale dell'autorità nazionale configura una misura di esecuzione, va significativamente a comprimere lo spazio di operatività delle condizioni di legittimazione a impugnare introdotte all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE. Con una motivazione particolarmente stringata, la Corte sembra non aver tenuto in alcun conto l'obiettivo della riforma di alleggerire i requisiti di *locus standi* dei privati, peraltro ampiamente ricordato dall'avvocato generale nelle sue conclusioni. Come si è visto, nelle pronunce precedentemente richiamate, la lettura teleologica dell'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE – da ravvisarsi nell'ampliamento del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva davanti al giudice dell'Unione – era stato letto dalla Corte di Giustizia in modo sì restrittivo, ma alla luce della teoria della completezza

³⁷ Corte giust., sentenza *T&L Sugars Ltd*, cit., punti 41 e 42.

³⁸ Cfr. *inter alia*, Corte giust., sentenze del 10 dicembre 2015, *Kyocera Mita Europe c. Commissione*, causa C-553/14 P, punto 46; del 18 ottobre 2018, *Internacional de Productos Metálicos c. Commissione*, causa C-145/17 P, punto 54; del 13 marzo 2018 (Grande sezione), *Industrias Químicas del Vallés SA*, causa C-244/16 P, punto 47; Tribunale, sentenza del 17 maggio 2018, *Bayer CropScience c. Commissione*, cause T-429/13 e T-451/13, punto 90.

dei rimedi intesa nel senso di escludere che la tutela giurisdizionale avverso gli atti dell'Unione non deve necessariamente essere garantita davanti al giudice dell'Unione, stante l'equivalenza (presunta) del rimedio nazionale. Ciò che, invece, emerge nella giurisprudenza *T&L Sugar* è la volontà di restringere il più possibile le maglie di esperibilità dell'impugnazione in sede di ricorso di annullamento, andando così a individuare nel rimedio davanti al giudice nazionale quale sede giurisdizionale, non solo equivalente a quello davanti al giudice dell'Unione, ma anche da "preferire". Attenendosi a un'interpretazione strettamente letterale dell'espressione «assenza di misure di esecuzione» e non dando alcuno spazio a una lettura in chiave teleologica, la Corte sembra così aver dato una lettura del sistema completo di rimedi fortemente sbilanciata a favore di quello nazionale, spingendosi oltre il disegno delineato dai redattori dei Trattati.

5. Il criterio dell'artificiosità dell'atto

Come noto, la *ratio* all'origine delle modifiche apportate all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE è da rintracciarsi nella finalità di evitare che, laddove l'atto regolamentare non richieda una misura di esecuzione, l'unica strada che il privato avrebbe per avere accesso al giudice sia quella di violare la legge³⁹.

Uno significativo sviluppo in questo senso si è poi avuto nella già richiamata pronuncia *Montessori* e nell'elaborazione del criterio dell'artificiosità del contenzioso. In tale occasione, la valutazione relativa all'assenza o meno di misure di esecuzione è stata svolta operando una rilevante distinzione tra due diverse situazioni: da un lato, la posizione dei concorrenti dei beneficiari di un regime di aiuti ritenuto *compatibile* con il mercato interno; dall'altro, quella dei *beneficiari* di un regime che è stato qualificato *incompatibile* con il mercato interno o compatibile nel rispetto di determinate condizioni. Secondo quanto statuito in una consolidata giurisprudenza pregressa⁴⁰, la seconda tipologia di decisione comporta

³⁹ V. *supra*, Introduzione, par. 3.

⁴⁰ Cfr. Corte giust., sentenza *Telefónica c. Commissione*, cit., par. 35 e 36; sentenze *Stichting Woonpunt e a. c. Commissione*, causa C-132/12 P, cit., punti 52-53; *Stichting Woonlinie e a. c. Commissione*, causa C-133/12 P, cit., punti 39 e 40.

delle misure di esecuzione nei confronti dei beneficiari del regime di aiuti; costoro, infatti, possono chiedere il riconoscimento dell'aiuto nei termini in cui sarebbe stato loro concesso qualora fosse stato riconosciuto (pienamente) compatibile con il mercato interno e, conseguentemente, impugnare l'atto con cui le autorità nazionali, conformemente alla decisione della Commissione, provvedono invece a rigettare la richiesta.

Nella pronuncia *Montessori*, la Corte ha ritenuto che tale giurisprudenza non sia invece applicabile alla situazione del *concorrente* dei beneficiari di una misura nazionale che è stata ritenuta *compatibile* con il mercato interno e che, conseguentemente, rispetto ad essi la decisione della Commissione vada qualificata come un atto che non richiede misure di esecuzione⁴¹. Questo soggetto, infatti, non integra le condizioni richieste per poter beneficiare della misura; pertanto, l'unica modalità che avrebbe per "provocare" un procedimento nazionale nell'ambito del quale stimolare un sindacato giurisdizionale sulla validità dell'atto consisterebbe nel richiedere di poter beneficiare del regime di aiuto oggetto della decisione per poi impugnare l'atto di rigetto della amministrazione. Tuttavia, come opportunamente statuito dalla Corte, «sarebbe *artificioso* obbligare tale concorrente a chiedere alle autorità nazionali di concedergli tale beneficio e a impugnare l'atto di rigetto di detta domanda dinanzi a un organo giurisdizionale nazionale, al fine di indurre quest'ultimo a interrogare la Corte in merito alla validità della decisione della Commissione relativa alla suddetta misura»⁴².

La significatività di questo passaggio può essere maggiormente apprezzata richiamando che, come evidenziato dall'avvocato generale Wathelet nelle sue conclusioni sul caso *Montessori*, i concorrenti dei beneficiari di un regime di aiuti ritenuto compatibile con il mercato interno sarebbero costretti, per avere accesso alla tutela giurisdizionale, a porre in essere un comportamento che non sarebbe in violazione della legge, ma risulterebbe certamente destinato all'insuccesso e avrebbe come «unica ragion d'essere» l'impugnabilità dell'atto adottato dall'amministrazione⁴³. In particolare, come rilevato dall'avvocato generale, la circostanza che per

⁴¹ In senso analogo, Tribunale, causa T-223/18, *Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo c. Commissione*, sentenza del 2 giugno 2021, punto 84.

⁴² Corte giust., sentenza *Montessori*, cit., punto 66 (corsivo aggiunto).

⁴³ Conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, *Montessori*, punto 72.

avere accesso al giudice il privato debba porre in essere un comportamento destinato, con certezza, all'insuccesso «sarebbe diametralmente opposta, nella sua filosofia, a quella che ha giustificato la modifica dell'articolo 230 CE»⁴⁴.

Tale valutazione, implicitamente fatta propria dalla Corte, segna un'evoluzione importante nella misura in cui individua la *ratio* del requisito della «assenza delle misure di esecuzione» di cui all'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE, nella volontà di evitare che l'accesso al giudice presupponga non solo un comportamento vietato – come già era richiamato nella pronuncia *Telefonica* – ma anche una condotta meramente *artificiosa* e finalizzata al solo scopo di aprire un contenzioso nell'ambito del quale sollecitare un sindacato sulla validità dell'atto dell'Unione⁴⁵.

L'idea dell'artificiosità era invero già presente nella sentenza del Tribunale *Tilly-Sabco* in cui essa è stata declinata in maniera lievemente differente⁴⁶. In tale occasione, il Tribunale ha ritenuto ricevibile, ai sensi dell'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE, il ricorso presentato da un'impresa esportatrice avverso un regolamento di esecuzione della Commissione volto a fissare le restituzioni all'esportazione nel settore del pollame⁴⁷, ritenendo che esso non comportasse misure di esecuzione. Facendo riferimento alla formulazione letterale della disposizione⁴⁸, il Tribunale ha ritenuto che il termine «comportare» debba riferirsi esclusivamente a quelle misure che le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione o le autorità nazionali «adoptent dans le cours normal des affaires»⁴⁹, specificando che deve trat-

⁴⁴ *Ibid.*, punto 75.

⁴⁵ Al riguardo, cfr. C. BURELLI, *Le misure di esecuzione ex articolo 263, quarto comma, TFUE a dieci anni da Lisbona*, cit., spec. 315; l'A. fa riferimento all'introduzione, da parte della Corte, della nozione di «contenzioso artificiale».

⁴⁶ Tribunale, causa T-397/13, *Tilly-Sabco c. Commissione*, sentenza del 14 gennaio 2016.

⁴⁷ Regolamento di esecuzione (UE) n. 689/2013 della Commissione, del 18 luglio 2013, recante fissazione delle restituzioni all'esportazione nel settore del pollame, *GUUE* 2013, L 196, 13 ss.

⁴⁸ Il Tribunale ha anche preso in considerazione le diverse versioni linguistiche della disposizione richiamando, in particolare, le versioni francese («qui ne comportent pas de mesures d'exécution»), inglese («does not entail implementing measures») e tedesca («keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen»).

⁴⁹ Tribunale, sentenza *Tilly-Sabco c. Commissione*, cit., punto 43 (corsivo aggiunto).

tarsi di misure che conseguono «naturellement» all'atto regolamentare⁵⁰. Conseguentemente, il Tribunale ha escluso che possa ritenersi che l'atto impugnato comporti una misura di esecuzione per il solo fatto che un operatore economico possa in astratto presentare una domanda all'autorità nazionale al solo fine di provocare l'adozione di un atto suscettibile di un ricorso: tale atto, pur rientrando nella nozione letterale di misura di esecuzione, sarebbe adottato «de manière artificielle»⁵¹ e al solo fine di ottenere una via di accesso alla giustizia. Al contrario, secondo il *normale corso delle cose*, gli operatori economici non avrebbero alcuna ragione per presentare una tale domanda all'amministrazione precludendo, dunque, l'adozione di una misura di esecuzione da parte di quest'ultima.

È interessante rilevare come, anche in questa pronuncia, emerga l'idea dell'artificiosità: questa, tuttavia, non è riferita tanto al contenzioso quanto anticipata al momento dell'adozione dell'atto, la cui artificiosità è data dal fatto di risultare finalizzata *esclusivamente* a provocare un contenzioso (appunto, artificioso) collocandosi, quindi, al di fuori del normale corso delle cose⁵². Su un piano pratico, la “normalità” dell'atto si configura come il criterio per valutare se una eventuale misura di esecuzione, pur in astratto possibile, risulti rientrare nell'ordinario corso delle cose e, dunque, consenta di qualificare l'atto regolamentare impugnato come atto che “comporta” la suddetta misura.

Il riferimento all'artificiosità del contenzioso, che assicurerebbe una via alternativa di tutela giurisdizionale, è stato ampiamente ribadito nella giurisprudenza successiva⁵³. Talvolta, tale riferimento appare ricollegato

⁵⁰ *Ibid.*, punto 44.

⁵¹ *Ibid.*, punto 45.

⁵² Tale aspetto emerge in particolare dal punto 62: «Cependant, *c'est justement le fait qu'une demande soit déposée auprès d'une autorité nationale à l'unique fin de pouvoir obtenir accès à la justice* qui implique que cette demande *ne sera pas déposée dans le cours normal des affaires*» (corsivi aggiunti).

⁵³ Tra gli altri, Tribunale, causa T-69/18, *Verband Deutscher Alten und Behindertenhilfe e CarePool Hannover c. Commissione*, sentenza del 14 aprile 2021, punto 168; si v. anche Tribunale, causa T-429/18, *BRF e SHB Comercio e Industria de Alimentos c. Commissione*, sentenza dell'8 luglio 2020, in cui il Tribunale ha negato che possa qualificarsi come misura di esecuzione l'eventuale atto adottato in uno scenario “patologico” che non rientra nell'ambito del «regolare funzionamento» del sistema definito dalle norme rilevanti, ma presuppone il tentativo delle ricorrenti di violare il regolamento impugnato; il Tribunale ha negato che possa qualificarsi come misura di esecuzione l'eventuale atto adottato dalle au-

al consolidato criterio secondo cui, per valutare se un atto regolamentare comporti o meno misure di esecuzione, è necessario fare esclusivo riferimento alla posizione del ricorrente. Esemplificativa al riguardo la sentenza *GranoSalus*⁵⁴ in cui la Corte si è pronunciata in relazione all'impugnazione dell'ordinanza con cui il Tribunale aveva ritenuto irricevibile il ricorso, presentato da una associazione italiana di produttori di grano e consumatori e di loro associazioni – la GranoSalus – volto a ottenere l'annullamento del regolamento di esecuzione⁵⁵ con cui la Commissione aveva disposto il rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva glifosato ai fini della sua immissione nel mercato dei prodotti fitosanitari.

La Corte ha evidenziato che il regolamento di base delinea una distinzione tra, da un lato, l'approvazione della sostanza attiva o il suo rinnovo e, dall'altro, l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari: quest'ultima non consegue automaticamente dall'approvazione, ma richiede una decisione di uno Stato membro. Conseguentemente, la Corte ha ritenuto che gli effetti del rinnovo dell'approvazione di una sostanza attiva non siano automatici, ma richiedono delle misure di esecuzione costituite dall'adozione, da parte di uno Stato membro, dei successivi atti di autorizzazione dei prodotti fitosanitari. Tuttavia, la Corte ha evidenziato che tali misure di esecuzione si rendono necessarie affinché il rinnovo dell'approvazione abbia effetti *nei confronti dei soggetti* che producono e commercializzano

torità doganali al fine di negare l'immissione in libera pratica di prodotti di origine animale provenienti dagli stabilimenti appartenenti alle ricorrenti e inseriti nell'allegato al regolamento di esecuzione impugnato che modifica, con riferimento ad alcuni stabilimenti del Brasile, gli elenchi degli stabilimenti di paesi terzi dai quali è consentito importare prodotti specifici di origine animale (regolamento di esecuzione (UE) 2018/700 della Commissione, dell'8 maggio 2018) in ragione del fatto che tale atto non è riconducibile al «regolare funzionamento» del sistema definito dalle norme rilevanti (par. 46). Ad avviso del Tribunale, infatti, questo costituisce uno «scenario ipotetico» (punto 47) che presupporrebbe un tentativo delle ricorrenti di violare il regolamento attraverso un comportamento, posto in essere con il concorso delle autorità brasiliane, al fine di eludere norme *de qua*.

⁵⁴ Corte giust., causa C-313/19 P, *Associazione GranoSalus c Commissione*, sentenza del 20 ottobre 2020.

⁵⁵ Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324 della Commissione, del 12 dicembre 2017, che rinnova l'approvazione della sostanza attiva glifosato, in conformità al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, e che modifica l'allegato del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione (Testo rilevante ai fini del SEE), C/2017/8419, *GUUE* L 333 del 15.12.2017, 10 ss.

il prodotto fitosanitario contenente la sostanza attiva. Diversamente, le autorizzazioni dei prodotti fitosanitari non possono considerarsi misure di esecuzione necessarie per consentire al regolamento di produrre effetti nei confronti di consumatori e agricoltori, quali i membri della GranoSalus, la cui «situazione è diversa»⁵⁶ poiché essi operano per promuovere una cerealicoltura di qualità, ma non producono o commercializzano i prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva glifosato. Costoro, infatti, non potrebbero presentare una domanda di autorizzazione del prodotto fitosanitario o di rinnovo in questione poiché, in forza del regolamento di base, questa può essere presentata solo dal soggetto che voglia immettere in commercio il suddetto prodotto o, in caso di rinnovo, da colui che è già titolare dell'autorizzazione. Proprio sulla base di tali considerazioni, la Corte ha evidenziato che sarebbe «artificioso obbligare un consumatore oppure un agricoltore, che non abbia l'intenzione di commercializzare prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva glifosato» a presentare una domanda di autorizzazione di tale prodotto o di rinnovo al solo fine di impugnare l'atto di rigetto della domanda e sollecitare il giudice nazionale a sollevare una questione pregiudiziale circa la validità del regolamento che approva la sostanza attiva glifosato⁵⁷. L'applicazione di tale criterio ha permesso alla Corte di giungere a ritenere, contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale⁵⁸, che i rinnovi delle autorizzazioni all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari, disposti dalle autorità statali in seguito al rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva disposta dal regolamento *non fossero qualificabili come misure di esecuzione* nei confronti dei membri della GranoSalus e che, pertanto, *rispetto ad essi*, il regolamento impugnato dovesse qualificarsi come un atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione.

⁵⁶ Corte giust., sentenza *Associazione GranoSalus c Commissione*, cit., punto 39.

⁵⁷ Peraltro, con specifico riferimento al caso di specie, la Corte ha ravvisato una artificiosità particolarmente rilevante in ragione del fatto che, sulla base del regolamento di base, la domanda di autorizzazione o di rinnovo deve essere accompagnata da una documentazione tecnica che non è normalmente nella disponibilità di agricoltori e consumatori.

⁵⁸ Tribunale, causa T-125/18, *Associazione GranoSalus c. Commissione*, ordinanza del 14 febbraio 2019.

6. *Le due condizioni costitutive della nozione di interesse diretto*

Fin dalle prime pronunce del Tribunale successive all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è stato evidenziato che, stante la *ratio* perseguita dalla modifica da esso apportata all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE, di alleggerire le condizioni di *locus standi* dei privati, la nozione di interesse diretto prevista da tale disposizione non avrebbe potuto essere interpretata in modo più restrittivo rispetto al significato attribuitole dalla giurisprudenza in vigenza dell'art. 230, co. 4, TCE⁵⁹. Successivamente, la Corte di Giustizia ha ribadito che la nozione di «direttamente interessato» deve intendersi «in termini identici» tanto nella seconda parte dell'art. 263, co.

⁵⁹ Tribunale, causa T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, ordinanza del 6 settembre 2011, punto 50; sentenza *Microban International e a. c. Commissione*, cit., punto 32; causa T-312/14, *Federcoopesca e a. c. Commissione*, sentenza del 7 luglio 2015, punto 32. Ha invece sostenuto una posizione diversa l'avvocato generale Cruz Villalón nelle sue conclusioni relative al caso *T & L Sugar* in cui ha evidenziato che l'interpretazione elaborata dalla Corte di Giustizia in relazione all'art. 230, co. 4, TCE, secondo cui l'esistenza di atti di esecuzione di carattere meramente automatico non preclude il riconoscimento dell'interesse diretto (e quindi della legittimazione ad agire), non può essere trasposta all'ipotesi prevista dall'articolo 263, co. 4, ult. fr., TFUE. A suo avviso, infatti, il riferimento operato da quest'ultima disposizione a una misura «comporta inevitabilmente l'esercizio di un certo "potere"» (punto 30) che presuppone un certo margine di discrezionalità e che, conseguentemente, conduce a ritenere che il requisito dell'assenza di misure di esecuzione sia integrato anche in presenza di misure aventi natura meramente meccanica. In tale prospettiva, la nozione di assenza di misure di esecuzione finirebbe per essere «già inclusa» nel significato dato dalla giurisprudenza pre-Lisbona alla nozione di interesse diretto (par. 25), rendendo quindi necessario superare tale interpretazione e, in tal modo, assicurare una distinzione tra i due requisiti. Alla luce di queste considerazioni, egli ha proposto di individuare una «ripartizione funzionale» tra i suddetti requisiti, tale per cui «occorrerebbe distinguere, da un lato, la definizione della norma in quanto tale e della cerchia dei suoi destinatari (incidenza diretta) e, dall'altro, la determinazione di un insieme di circostanze specificamente inerenti alla sua applicazione concreta e alla sua esecuzione (modali, quantitative, temporali, tra le altre) che consentono di affermare che detta norma è pienamente e autonomamente operativa. È poi possibile sostenere che l'incidenza diretta fa riferimento, contemporaneamente, alla definizione della norma e alla determinazione dei suoi destinatari, mentre le misure di esecuzione garantiscono che tale norma, i cui destinatari sono determinati, sia pienamente operativa» (punto 32). In tale prospettiva, la valutazione relativa alla circostanza che un atto regolamentare comporti o meno misure di esecuzione presuppone «un'analisi in concreto dell'oggetto, del contenuto e degli effetti dello stesso atto regolamentare impugnato sulla *situazione giuridica del ricorrente*» (punto 33, corsivo aggiunto).

4, TFUE quanto nell'ult. fr. di quest'ultimo⁶⁰, in ragione del fatto che tale requisito deve essere oggetto di una valutazione «oggettiva [che] non può variare a seconda delle diverse parti di questa disposizione»⁶¹. Secondo la già richiamata interpretazione di interesse diretto affermatasi nella giurisprudenza pre-Lisbona, un singolo può ritenersi *direttamente interessato* da un atto giuridico dell'Unione qualora siano rispettate due condizioni cumulative su cui ci si soffermerà dettagliatamente nel prosieguo: in primo luogo, è necessario che il suddetto atto incida direttamente sulla sua situazione giuridica; in secondo luogo, la sua applicazione deve avere natura meramente automatica senza che alle autorità a ciò incaricate *sia lasciato alcun margine di discrezionalità* e mantenendo, quindi, un legame diretto tra l'atto di attuazione e la normativa dell'Unione.

6.1. *La diretta incidenza dell'atto sulla situazione giuridica del singolo: la "soggettivizzazione" della valutazione*

Per quanto riguarda la *prima condizione*, occorre precisare che, secondo una giurisprudenza consolidata, la sola circostanza che un atto abbia effetti concreti, segnatamente in termini di ricaduta economica, sulla attività del ricorrente non è di per sé sufficiente a ritenere che esso lo riguardi direttamente⁶². Al contrario, la Corte di Giustizia tende a svolgere l'analisi sulla base della situazione *giuridica* del ricorrente, segnatamente valutando che questi rientri nell'ambito di applicazione dell'atto⁶³.

⁶⁰ V. tra gli altri, Corte giust., cause riunite C-73/22 P e C-77/22 P, *Grupa Azoty e a. c. Commissione*, sentenza del 13 luglio 2023, punto 62; Tribunale, cause riunite da T-530/22 a T-533/22, *Medel e a. c. Consiglio*, ordinanza del 4 giugno 2024, punto 108.

⁶¹ Corte giust., causa C-348/20 P, *Nord Stream 2 c. Parlamento e Consiglio*, sentenza del 12 luglio 2022, punto 73.

⁶² Paradigmatica al riguardo, Tribunale, causa T-245/17, *ViaSat c. Commissione*, sentenza del 10 marzo 2021, punti 174-178. V. anche Tribunale, causa T-584/13, *BASF Agro BV e altri c. Commissione*, sentenza del 17 maggio 2018, punto 40; cause riunite T-172/98 e da T-175/98 a T-177/98, *Salamander e a. c. Parlamento e Consiglio*, sentenza del 27 giugno 2000, punto 62; causa T-189/97, *Comité d'entreprise de la Société française de production e a. c. Commissione*, ordinanza del 18 febbraio 1998, punto 48; causa T-573/14, *Polyelectrolyte Producers Group e la SNF c. Commissione*, ordinanza del 1° giugno 2015, punto 32.

⁶³ Con specifico riferimento alla circostanza che una persona giuridica di diritto pubblico possa qualificarsi come direttamente interessata dall'atto impugnato, la Corte di Giustizia ha ritenuto rilevante la circostanza che l'atto impugnato impedisca alla suddetta

Con riferimento all'esame di tale condizione, occorre segnalare una importante tendenza inaugurata dalla già menzionata sentenza *Montessori*⁶⁴ in cui, la Grande sezione, dopo aver richiamato le due condizioni cumulative richieste per integrare il requisito dell'interesse diretto, si è ampiamente soffermata a valutare se la misura contestata producesse effetti direttamente nella situazione giuridica dei ricorrenti. Essa ha innanzitutto evidenziato che, affinché tale requisito possa dirsi esistente non è sufficiente, come invece era stato statuito dal Tribunale, che i ricorrenti si trovino in un rapporto di concorrenza con i beneficiari delle misure nazionali oggetto della decisione impugnata in ragione del fatto che i servizi offerti dagli uni e dagli altri fossero «simili»⁶⁵. Al contrario, è necessario che – come avvenuto nel caso di specie da parte del sig. Ferracci e dalla Scuola Elementare Montessori – i ricorrenti abbiano «*illustrato* in modo pertinente»⁶⁶ che, trovandosi le loro aziende nelle immediate vicinanze di enti ecclesiastici e religiosi che potevano beneficiare delle misure nazionali contestate e che, svolgendo attività simili, erano attivi nello stesso mercato geografico e nello stesso mercato dei servizi, la decisione impugnata avrebbe potuto porre loro «in una situazione di svantaggio concorrenziale e, quindi, produrre effetti sulla loro situazione giuridica»⁶⁷. A questo spe-

persona giuridica «di esercitare, come essa intende fare, le sue competenze»; cfr. v. *inter alia* Corte giust., cause riunite da C-177/19 P a C-179/19 P, *Allemagne - Ville de Paris e a. c. Commissione*, sentenza del 13 gennaio 2022, punto 73.

⁶⁴ Corte giust., sentenza *Scuola Elementare Maria Montessori c. Commissione*, cit.; per un richiamo ai fatti oggetto della sentenza, v. Capitolo I.

⁶⁵ *Ibid.*, punto 44.

⁶⁶ *Ibid.*, punto 47. Sul punto, v. anche Corte giust., sentenza *Danske Slagtermestre c. Commissione*, cit.; in essa la Corte ha precisato che il requisito richiesto nella sentenza *Montessori* circa le allegazioni dei ricorrenti non implica che il ricorrente debba «dimostrare [...] quali effetti anticoncorrenziali fossero “concretamente” prodotti dalla misura nazionale» rispetto alla sua posizione concorrenziale (punto 52). Nel caso oggetto della sentenza, la Corte ha ritenuto che, nell'ordinanza impugnata il Tribunale, negando l'esistenza del requisito dell'interesse diretto in ragione dell'assenza di tale dimostrazione da parte della ricorrente, avrebbe subordinato tale condizione a un requisito che «eccede quello che deriva dall'interpretazione data dalla Corte a tale condizione nella sentenza *Montessori*. Infatti, secondo la ponderazione operata dalla Corte per garantire una tutela giurisdizionale effettiva, è sufficiente, per la persona che ha presentato la denuncia, illustrare in modo pertinente la potenzialità di una situazione concorrenziale svantaggiosa» (punto 52).

⁶⁷ In senso analogo, cfr. Tribunale, sentenza *Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo c. Commissione*, cit., punti 69 ss. Al riguardo, rileva quanto

cifico riguardo, appare particolarmente significativo che, a partire da tale pronuncia, la Corte abbia individuato la situazione giuridica del ricorrente, su cui la misura deve produrre direttamente effetti, in termini “soggettivi”, ravvisandola nel *diritto* dei ricorrenti a non subire una concorrenza falsata nel mercato rilevante. Si tratta di una conclusione importante cui la Grande sezione è giunta evidenziando che, avendo le norme sugli aiuti di Stato l'obiettivo di preservare la concorrenza, qualora una decisione della Commissione lasci impregiudicati gli effetti di una misura nazionale che risultano incompatibili con questo obiettivo e tali da porre il ricorrente in una posizione di svantaggio concorrenziale, essa deve ritenersi «incide[re] direttamente sulla sua situazione giuridica, in particolare sul *suo diritto, risultante dalle disposizioni del Trattato FUE in materia di aiuti di Stato, a non subire una concorrenza falsata dalle misure nazionali in questione*»⁶⁸.

6.1.1. Il criterio del «nesso diretto» tra l'atto e la situazione del ricorrente

Sempre in relazione all'esame svolto dalla Corte con riferimento alla circostanza che l'atto produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del ricorrente, è interessante rilevare la recente applicazione al riguardo del criterio secondo cui occorre riferirsi alla *sostanza* dell'atto e valutarne gli effetti in ragione di criteri oggettivi, quali il contenuto di detto atto, l'eventuale contesto in cui è stato adottato e i poteri dell'istituzione da cui esso promana. Come già richiamato, si tratta di un criterio già ampiamente utilizzato dalla giurisprudenza per valutare se un atto sia idoneo a produrre effetti giuridici vincolanti e, in quanto tale, impugnabile ai sensi dell'art. 263 TFUE⁶⁹. La rilevanza della giurisprudenza che si va ora

successivamente precisato dalla Corte nella sentenza *Danske Slagtermestre c. Commissione*, cit., par. 55; riferendosi a quanto statuito in *Montessori*, la Corte ha precisato che «l'esame dell'incidenza diretta deve fondarsi non su un'analisi approfondita dei rapporti concorrenziali sul mercato di cui trattasi che consenta di stabilire con precisione la portata del pregiudizio alla concorrenza, bensì su una constatazione *prima facie* del rischio che la decisione della Commissione, secondo la quale la misura nazionale di cui trattasi non costituisce un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno, conduca ad una situazione concorrenziale svantaggiosa per la ricorrente o per i suoi membri».

⁶⁸ Corte giust., sentenza *Scuola Elementare Maria Montessori c. Commissione*, cit., punto 43 (corsivo aggiunto); in senso analogo, cfr. Tribunale, sentenza *Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo c. Commissione*, cit., punto 99.

⁶⁹ V. *Supra*, Capitolo 1, par. 1.

ad esplorare risiede nella circostanza che tale criterio è stato esteso alla valutazione relativa alla capacità dell'atto di incidere direttamente sulla situazione giuridica del ricorrente⁷⁰.

Particolarmente significativa a questo proposito è la già richiamata sentenza della Corte sul caso *Nord Stream 2*. Benché, in tale occasione, il *locus standi* sia stato riconosciuto alla ricorrente sulla base dell'art. 263, co. 4, seconda frase, quanto statuito con riferimento all'interesse diretto rileva anche ai fini del presente studio. Il caso riguardava la direttiva in materia di norme comuni per il mercato interno del gas naturale che era andata a modificare la precedente normativa⁷¹. Le modifiche riguardavano, in primo luogo, la nozione di «interconnettore» determinando una estensione dell'ambito di applicazione della direttiva ai gasdotti esistenti tra uno Stato UE e uno Stato terzo, fino al mare territoriale dello Stato membro in cui si trova il primo punto di interconnessione con la rete degli Stati membri; in secondo luogo, la direttiva aveva ampliato la portata della regola concernente la c.d. separazione proprietaria⁷². La sentenza della Corte attiene all'impugnazione dell'ordinanza con cui il Tribunale ha respinto⁷³, in quanto irricevibile, il ricorso di annullamento presentato nei confronti della nuova direttiva dalla società Nord Stream 2 AG, società svizzera – il cui unico azionista è la società russa Gazprom – responsabile per la progettazione, costruzione e gestione del gasdotto Nord Stream 2, volto a garantire il flusso di gas tra la Russia e la Germania, la cui costruzione era già iniziata al momento dell'entrata in vigore della direttiva e che non avrebbe potuto beneficiare delle deroghe da questa previste⁷⁴.

⁷⁰ Si vedano in particolare Corte giust., sentenza *Nord Stream 2 c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 75 e Tribunale, ordinanza *Medel c. Consiglio*, cit., punto 64.

⁷¹ Direttiva (UE) 2019/692 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che modifica la direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, PE/58/2019/REV/1, GUUE L 117 del 3.5.2019, 1 ss.

⁷² *Ibid.*, art. 9; tale regola attiene alla completa separazione tra la proprietà e la gestione delle reti di trasporto del gas e tra le attività di produzione e di fornitura di gas.

⁷³ Tribunale, causa T-526/19, *Nord Stream 2 c. Parlamento e Consiglio*, ordinanza del 20 maggio 2020.

⁷⁴ Direttiva (UE) 2019/692, cit., artt. 36 e 49 bis; per una ricostruzione della vicenda, cfr. *inter alia* L. HANCHER, 'Pipelines are not Clementines' Challenging Directives in annulment proceedings and the requirement of 'direct concern': Advocate General Bobek's Opinion in *Nord Stream 2*, in *EU Law Live*, 2021; F. FERRI, *L'impugnazione delle direttive da parte dei singoli: la rivoluzione "gentile" dell'Avv. gen. Bobek*, in *Quaderni AISDUE*, 2021, 197 ss.

Per quanto qui rileva, occorre soffermarsi su quanto statuito dal Tribunale in relazione all'eccezione di irricevibilità, sollevata dal Parlamento e dal Consiglio, secondo cui la ricorrente non sarebbe stata legittimata a impugnare la direttiva controversa non essendo da essa direttamente interessata. Al riguardo, nonostante il Tribunale abbia affermato che la mera circostanza che il ricorso fosse stato proposto nei confronti di una direttiva non è di per sé sufficiente a dichiarare irricevibile il ricorso, esso ne ha poi escluso l'impugnabilità ritenendo che essa non fosse andata a incidere direttamente sulla posizione giuridica della ricorrente. Ad avviso del Tribunale, infatti, *in assenza di misure di recepimento adottate dagli Stati membri*, le disposizioni di una direttiva non possono costituire la fonte immediata o diretta di obblighi in capo a operatori privati ed essere fatte valere nei loro confronti da parte delle autorità nazionali. A questo specifico riguardo, è stato rilevato che è solo attraverso le misure nazionali di recepimento della direttiva che gli Stati membri – nel caso di specie la Germania che, al momento del ricorso non aveva ancora adottato le suddette misure – avrebbero disposto che gli operatori economici come la ricorrente sarebbero stati soggetti, alle condizioni definite dalle norme nazionali di recepimento, agli obblighi definiti dalla direttiva; inoltre, nel definire le norme di recepimento, gli Stati membri avrebbero avuto un certo margine di discrezionalità.

La soluzione «formalistica»⁷⁵ accolta dal Tribunale è stata, molto significativamente, ribaltata dalla Corte proprio partendo dalla considerazione secondo cui, applicando per analogia la giurisprudenza relativa alla capacità di un atto di produrre effetti giuridici rilevanti, del pari, «la capacità di un atto di produrre direttamente effetti sulla situazione giuridica di una persona fisica o giuridica non può essere valutata solo sulla base del fatto che l'atto assuma la forma di una direttiva»⁷⁶. Al riguardo, la Grande sezione ha innanzitutto rilevato che, nonostante il Tribunale abbia affermato che la mera circostanza che il ricorso sia stato proposto nei confronti di una direttiva non è di per sé

⁷⁵ Cfr. K. TALUS, A. JOHNSTON, *A legal person and the standing to challenge a directive under EU law: Nord Stream 2 AG v European Parliament and Council of the European Union: C-348/20 P*, in *European Law Review*, 2022, 809 ss.; gli A. definiscono «formalistic» e «artificial» l'approccio adottato dal Tribunale ed evidenziano la diversità tra questo e la soluzione adottata dalla Corte, spec. 821 e 822.

⁷⁶ Corte giust., sentenza *Nord Stream 2*, cit., punto 64.

sufficiente a dichiararlo irricevibile, esso ha poi escluso l'impugnabilità della direttiva controversa in ragione del fatto che si tratta di una tipologia di atto che, in assenza di misure di trasposizione, non può costituire di per sé fonte diretta e immediata di obblighi per i singoli. La Corte, accogliendo la tesi della ricorrente, ha evidenziato che tale argomentazione produce il risultato di escludere in modo assoluto la capacità delle direttive di incidere direttamente sulla situazione giuridica di un singolo e, quindi, la loro impugnabilità ai sensi dell'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE, giungendo così a una conclusione che, considerando esclusivamente la forma dell'atto, è in contrasto con il criterio sostanziale richiamato in apertura. Inoltre, la Grande sezione ha rilevato che la direttiva impugnata, estendendo l'ambito di applicazione della direttiva alle interconnessioni esistenti tra uno Stato UE e uno Stato terzo, come quella gestita dalla ricorrente, «rende[...] così applicabili alla ricorrente gli obblighi specifici da essa previsti al riguardo»⁷⁷. Conseguentemente, stante l'assenza di discrezionalità da parte dello Stato membro interessato nell'adozione delle misure di trasposizione – elemento su cui ritornerà nel prosieguo –, la Corte ha ravvisato la presenza di un «nesso diretto»⁷⁸ tra l'entrata in vigore della direttiva e l'imposizione in capo alla ricorrente degli obblighi da essa previsti; tale nesso è stato ritenuto sufficiente a considerare integrato il requisito dell'interesse diretto della ricorrente.

Da quanto richiamato emerge chiaramente che il principio della prevalenza della sostanza sulla forma ha avuto un ruolo imprescindibile nella valutazione svolta dalla Corte per definire l'incidenza diretta dell'atto impugnato sulla situazione giuridica dell'autore del ricorso facendo della sentenza *Nord Stream 2* un paradigmatico esempio delle ricadute positive che l'applicazione di tale criterio può avere per la suddetta valutazione e, in definitiva, per l'accertamento del *locus standi*.

Dall'analisi della giurisprudenza emerge tuttavia un approccio fortemente casistico tale per cui l'applicazione del criterio sostanziale e, in particolare del criterio del «nesso diretto» qui elaborato dalla Corte, può condurre a esiti diversi a seconda delle specifiche circostanze del caso di specie, rendendo peraltro anche difficile per i privati prevedere gli esiti di un proprio eventuale ricorso.

⁷⁷ *Ibid.*, punto 75.

⁷⁸ *Ibid.*, punti 76 e 105.

È quanto emerge dall'ordinanza adottata dal Tribunale nel caso *Medel* relativo al ricorso proposto da quattro associazioni di giudici europei nei confronti della decisione con cui, nel quadro del regolamento istitutivo del dispositivo per la ripresa e resilienza⁷⁹, il Consiglio ha approvato la valutazione del PNRR polacco⁸⁰. Le ricorrenti, agendo sia in nome proprio che a nome dei giudici da esse rappresentati, contestavano che alcuni dei traguardi cui la decisione impugnata subordinava l'erogazione dei versamenti, previsti nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza, erano contrari al diritto dell'Unione. Si trattava nello specifico dei traguardi relativi alle misure da adottare in materia di organizzazione della giustizia che, secondo le ricorrenti, non sarebbero sufficienti a ristabilire standard di tutela giurisdizionale effettiva conformi a quelli richiesti dal diritto UE⁸¹.

Nel dichiarare irricevibile il ricorso, il Tribunale ha ritenuto che le ricorrenti non fossero legittimate ad agire né in nome proprio né in nome dei giudici da esse rappresentati.

Con riferimento a quest'ultima ipotesi, di maggiore interesse ai fini

⁷⁹ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, GUUE L 57 del 18.2.2021, 17 ss.

⁸⁰ Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Polonia, come modificata dalla decisione dell'8 dicembre 2023. Per un primo commento sul ricorso cfr. F. J. D. VILLA, *Judicial associations sue EU Council for unblocking MRR funds to Poland amidst rule of law crisis: legal issues*, in *Diritti comparati*, 18 October 2022; T. BOEKESTEIN, *Here We Stand. Initial thoughts on the standing of the four European judges' associations in their action against the decision to unblock funds to Poland*, in *VerfBlog*, 7 September 2022; T. SHIPLEY, *European Judges v Council: the European judiciary stands up for the rule of law*, in *EU law live*, 30 August 2022. Per un commento sull'ordinanza del Tribunale, v. M. LANOTTE, *Difendere la Rule of Law dagli Stati membri o (anche) dalle istituzioni europee? Trend emergenti nella tutela dell'indipendenza dei giudici*, in P. DE PASQUALE, A. CIRCOLO, *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza migratoria e valoriale*, Napoli, 2025, 181 ss.

⁸¹ Le ricorrenti facevano, in particolare, riferimento ai vincoli derivanti dagli articoli 2 e 19, par. 1, TUE, e dall'art. 47 della Carta, nonché dalla giurisprudenza della Corte sulle violazioni della *rule of law* in Polonia, richiamando Corte giust., cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, sentenza del 19 novembre 2019; causa C-791/19, *Commissione c. Polonia (Regime disciplinare dei giudici)*, sentenza del 15 luglio 2021; causa C-791/19 R, *Commissione c. Polonia*, ordinanza dell'8 aprile 2020; causa C-204/21 R *Commissione c. Polonia*, ordinanza della vicepresidente della Corte del 14 luglio 2021.

dell'analisi qui svolta, il Tribunale è stato in particolare chiamato a valutare se le associazioni ricorrenti rappresentino gli interessi di soggetti, quali nello specifico i giudici polacchi della Sezione disciplinare della Corte suprema polacca, che siano a loro volta legittimati ad agire⁸². Rileva quanto evidenziato per concludere che i traguardi secondo cui entro il quarto trimestre del 2023 (traguardo F3G) la Polonia avrebbe dovuto garantire ai giudici interessati da decisioni della Sezione disciplinare della Corte Suprema di avere accesso a un procedimento di riesame dei loro casi (traguardo F2G), non riguardino direttamente i giudici polacchi interessati dalle suddette decisioni e rappresentati dalle associazioni ricorrenti.

Il ragionamento svolto per giungere a tale conclusione ha preso le mosse dalla considerazione secondo cui la valutazione relativa all'esistenza dell'interesse diretto e, quindi alla circostanza che la situazione giuridica dei giudici interessati dalle decisioni della Sezione disciplinare fosse «direttamente riguardata» dalla decisione impugnata, deve avvenire sulla base di un *criterio sostanziale*, valutando gli effetti dell'atto alla luce dei sopra richiamati criteri oggettivi, quali il contenuto dell'atto, il contesto in cui è stato adottato e i poteri dell'istituzione che lo ha adottato.

Dando applicazione a tale schema valutativo, il Tribunale ha quindi innanzitutto considerato il *contesto* della decisione impugnata e, a tal fine, ha svolto una dettagliata analisi del regolamento per la ripresa e la resilienza nel cui contesto si inserisce appunto la decisione impugnata. Dopo aver evidenziato che, coerentemente con la sua base giuridica⁸³, esso attiene all'istituzione di un dispositivo per la ripresa e la resilienza con l'obiettivo di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione e

⁸² Rileva al riguardo la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia secondo cui i ricorsi di annullamento proposti da una associazione professionale sono ricevibili in tre ipotesi: in primo luogo, quando una disposizione normativa riconosca espressamente alla associazione una serie di facoltà di carattere processuale; in secondo luogo, quando l'associazione rappresenti gli interessi dei suoi membri i quali siano, a loro volta, legittimati ad agire; in terzo luogo, quando l'associazione è identificata per il pregiudizio arrecato ai propri interessi in quanto associazione, in particolare in ragione della sua posizione di negoziatrice che è stata pregiudicata dall'atto impugnato.

⁸³ Il regolamento istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza è fondato sull'art. 175, co. 3, TFUE, concernente il coordinamento da parte degli Stati membri delle loro politiche economiche al fine di conseguire gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale di cui all'art. 174 TFUE.

aver richiamato il meccanismo di funzionamento del dispositivo previsto dal regolamento, il Tribunale ha concluso che i traguardi F1G (attinente all'adozione di misure per rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici polacchi), F2G e F3G hanno una funzione di mera «condizionalità di bilancio»⁸⁴ poiché definiscono le condizioni che lo Stato polacco deve soddisfare affinché le vengano concessi i fondi erogabili nell'ambito del dispositivo di ripresa e resilienza. E se è certamente vero che il Consiglio, nell'adottare la decisione impugnata fosse vincolato al rispetto dei vincoli derivanti dal diritto UE in materia di rispetto dello stato di diritto e che gli stessi traguardi siano espressione del nesso tra il rispetto di tale valore e l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione, si deve del pari ritenere che la definizione dei suddetti traguardi da parte del Consiglio lasci impregiudicati gli obblighi dello Stato membro interessato a rispettare il diritto dell'Unione e, specificatamente, le norme in materia di stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva⁸⁵.

Successivamente, e proprio «*alla luce*»⁸⁶ di tale valutazione, il Tribunale ha proceduto a valutare se in ragione del *contenuto* della decisione e, in particolare, del traguardo F2G questo riguardi *direttamente* i giudici che erano stati coinvolti da decisioni della Sezione disciplinare⁸⁷. A questo riguardo, esso ha rilevato che, a prescindere dal margine di discrezionalità con cui le autorità polacche possono realizzare il traguardo F2G, quest'ultimo «si limitava» a definire un requisito di condizionalità per l'erogazione dei finanziamenti previsti e non ha invece «imposto a tale Stato membro [...] *obblighi specifici* nei suoi rapporti con i giudici interessati dalle decisioni della Sezione disciplinare»⁸⁸. La decisione, infatti, *non «ha reso direttamente applicabile una norma specifica»*⁸⁹ nei confronti di tali giudici la cui situazione continuerebbe a essere disciplinata dalle pertinenti norme del diritto nazionale e del diritto UE. Ad avviso del Tribunale manca

⁸⁴ Tribunale, ordinanza *Medel c. Consiglio*, cit., punto 74.

⁸⁵ *Ibid.*, punti 78-79-80.

⁸⁶ *Ibid.*, punto 81.

⁸⁷ *Ibidem*: «È alla luce delle valutazioni che precedono che deve essere esaminata, in secondo luogo, la questione se la decisione impugnata, tenuto conto del suo contenuto, riguardi direttamente i giudici interessati dalle decisioni della Sezione disciplinare alla luce del traguardo F2G di cui all'allegato di detta decisione».

⁸⁸ *Ibid.*, punto 87.

⁸⁹ *Ibid.*, punto 88.

quindi un *nesso diretto* tra la decisione impugnata e, in particolare, tra il traguardo F2G, e la situazione giuridica dei giudici interessati da decisioni della Sezione disciplinare, in ragione del fatto che questa non può considerarsi direttamente modificata dal traguardo *de qua*, bensì solo dal successivo provvedimento adottato dallo Stato polacco al fine di realizzare il suddetto traguardo.

La soluzione adottata presenta dei profili di criticità. Innanzitutto, il Tribunale sembra aver spostato il focus dell'analisi dal Consiglio allo Stato polacco. Se è infatti vero che, fintato che quest'ultimo non adotti i provvedimenti necessari ad attuare il traguardo F2G, la situazione dei giudici interessati da decisioni della Sezione disciplinare continuerà a essere disciplinata dalla normativa nazionale e di diritto dell'Unione rilevante in materia, è altrettanto vero che l'origine della (presunta) violazione è da ravvisarsi nel Consiglio – e non, almeno ai fini di tale pronuncia, in un inadempimento dello Stato polacco. Infatti, come giustamente statuito dallo stesso Tribunale, nell'adottare la decisione con cui approva la valutazione del PNRR di uno Stato membro, il Consiglio è tenuto a rispettare i vincoli derivanti dal diritto UE in materia di rispetto dello stato di diritto. In particolare, emerge un contrasto tra la conclusione del Tribunale e il ragionamento svolto nella pronuncia *Nord Stream 2*, in cui la Corte ha rilevato che, stante l'assenza di discrezionalità da parte dello Stato membro interessato nell'adozione delle misure di recepimento della direttiva, vi fosse un nesso diretto tra l'entrata in vigore della direttiva e gli obblighi che essa avrebbe posto in capo alla ricorrente. Il dato rilevante è che l'esistenza del suddetto nesso è stato considerato esistente anche qualora, come era nel caso di specie, le misure di trasposizione non siano ancora state adottate dallo Stato membro. Come si vedrà meglio *infra*⁹⁰, infatti, secondo l'orientamento giurisprudenziale maggioritario, l'elemento dirimente ai fini dell'accertamento di un interesse diretto è costituito dalla presenza di un margine di discrezionalità in capo alle autorità nazionali in sede di attuazione; esso, infatti, esclude la possibilità di ravvisare il requisito dell'interesse diretto.

Tale ragionamento avrebbe potuto applicarsi per analogia anche nel caso *Medel*, evidenziando che, a prescindere dall'adozione delle misure di

⁹⁰ V. *infra*, par. 7.2.

attuazione del traguardo F2G da parte dello Stato polacco, la decisione del Consiglio poneva un nesso tra il suddetto traguardo e la situazione giuridica dei giudici interessati da decisioni della Sezione disciplinare. Diversamente dal caso *Nord Stream 2*, in cui la direttiva andava a porre obblighi in capo alla ricorrente, la decisione impugnata in *Medel* definiva il *diritto* dei giudici interessati dalle decisioni della Sezione disciplinare della Corte alla «[e]ntrata in vigore di una riforma volta a garantire che [essi] abbiano accesso ai procedimenti di riesame dei loro casi»⁹¹. Semmai, il Tribunale avrebbe potuto escludere l'esistenza di un tale nesso diretto tra la decisione e la situazione giuridica dei giudici *de qua*, in ragione dell'eventuale margine di discrezionalità lasciato allo Stato polacco in sede di attuazione del traguardo; discrezionalità che, peraltro, appare molto contenuta stante la chiarezza con cui è formulato il traguardo e, in particolare il riferimento agli standard definiti dall'art. 19 TUE⁹². In ogni caso, appare criticabile che il Tribunale non si sia spinto a tale valutazione, limitandosi a svolgere un accertamento relativo al nesso diretto che, spostando il focus del ragionamento dal Consiglio allo Stato membro, sembra aver eccessivamente attenuato il collegamento tra la decisione impugnata e quella dei giudici da essa interessati.

Al di là del merito della soluzione adottata, la pronuncia sul caso *Medel*, se confrontata con gli esiti della sentenza *Nord Stream 2*, è paradigmatica dell'approccio casistico che pare caratterizzare la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia. Nonostante in entrambi i casi, l'accertamento relativo all'esistenza dell'interesse diretto sia avvenuto tramite il

⁹¹ Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Polonia, cit., allegato, F2G: «Entrata in vigore di una riforma volta a garantire che i giudici interessati dalle decisioni della Sezione disciplinare della Corte suprema abbiano accesso ai procedimenti di riesame dei loro casi. Tali cause già decise dalla Sezione disciplinare sono esaminate da un organo giurisdizionale che soddisfa i requisiti di cui all'articolo 19, paragrafo 1, TUE, conformemente alle norme da adottare sulla base del traguardo F1G di cui sopra. L'atto legislativo stabilisce che la prima udienza dell'organo giurisdizionale chiamato a pronunciarsi su tali cause ha luogo nel termine di tre mesi dalla ricezione della domanda di riesame del giudice e che le cause sono giudicate nel termine di dodici mesi dal ricevimento di tale domanda. Le cause ancora pendenti dinanzi alla Sezione disciplinare devono essere rinviare ai fini di un esame all'organo giurisdizionale e secondo le regole stabilite nell'ambito del procedimento summenzionato».

⁹² V. nota precedente.

medesimo criterio sostanziale e, in particolare incentrando la valutazione sulla presenza di un *nesso diretto* tra l'atto e il ricorrente, gli esiti sono stati di tenore opposto.

6.1.2. (segue) e la natura automatica della misura di attuazione

Anche per quanto concerne la *seconda condizione* costitutiva la nozione di interesse diretto è necessario svolgere qualche ulteriore considerazione specialmente in ragione del non agevole rapporto tra questa e il requisito dell'assenza di misure di esecuzione.

Come già richiamato, in forza di questa seconda condizione, un soggetto si considera direttamente interessato dall'atto in questione qualora l'adozione di eventuali misure intermedie di esecuzione del suddetto atto consegua automaticamente dalla normativa dell'Unione senza lasciare alcun margine di discrezionalità alle autorità di esecuzione. Più specificatamente, tale condizione si considera integrata quando la possibilità per i destinatari dell'atto di non darvi seguito risulta meramente teorica poiché «la loro volontà di trarre conseguenze conformi a quest'ultimo sia fuori dubbio»⁹³. In altre parole, il requisito dell'interesse diretto richiede che sussista un «*nesso di causalità diretta* tra l'atto dell'Unione impugnato e la modifica della situazione giuridica del ricorrente» da esso apportate⁹⁴.

In tale prospettiva, la Corte ha ritenuto esistente il suddetto nesso nel caso in cui l'atto impugnato disciplina in modo esaustivo il modo in cui le autorità nazionali avrebbero dovuto adottare le proprie decisioni di esecuzione⁹⁵ oppure nelle situazioni in cui il ruolo delle autorità nazionali risulta del tutto secondario e di natura meramente amministrativa⁹⁶ o ad-

⁹³ In tal senso, v. tra gli altri, Corte giust., causa 11/82, *Piraiki-Patraiki e a. c. Commissione*, sentenza del 17 gennaio 1985, punti 8-9; cause riunite C-68/94 e C-30/95, *Francia e a. c. Commissione*, sentenza del 31 marzo 1998, punto 51; causa C-386/96 P, *Dreyfus c. Commission*, sentenza del 5 maggio 1998, punto 44; Tribunale, causa T-195/07, *Lafarge Cement c. Commissione*, ordinanza del 23 settembre 2008, punto 22.

⁹⁴ Conclusioni dell'avvocato generale Michal Bobek, causa C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione europea*, 16 luglio 2020, punto 48; il riferimento a un «direct link» si trova in Tribunale, causa T-12/93, *CCE Vittel c. Commissione*, sentenza del 27 aprile 1995, punto 58.

⁹⁵ Corte giust., causa C-354/87, *Weddel c. Commissione*, sentenza del 6 novembre 1990, punto 19.

⁹⁶ Corte giust., cause da 41/70 a 44/70, *International Fruit Company e a. c. Commis-*

dirittura meccanica⁹⁷.

Particolarmente significativa al riguardo è nuovamente la già citata sentenza della Corte sul caso *Nord Stream 2*. Per quanto qui rileva, appare assai interessante il ragionamento che ha condotto la Corte a riconoscere la ricorrente direttamente interessata dalla direttiva impugnata. A tale conclusione, essa è giunta in primo luogo rilevando che, nonostante gli Stati membri godano di un margine di discrezionalità in relazione alla concessione delle deroghe previste dalla direttiva, le autorità dello Stato membro interessato non godevano invece di alcuna discrezionalità circa la facoltà di applicarle alla ricorrente, stante il fatto che quest'ultima non ricadeva nel loro ambito di applicazione. In secondo luogo, la Grande sezione ha ritenuto che, nonostante gli obblighi previsti dalla direttiva lascino agli Stati membri una scelta circa il risultato da raggiungere, rispetto a quest'ultimo essi non hanno invece alcun margine di discrezionalità; pertanto, a prescindere dalla scelta degli Stati membri circa le modalità di attuazione, la situazione giuridica della ricorrente sarà *inevitabilmente* modificata per effetto della direttiva stessa e non «delle (successive) misure di recepimento». Benché si tratti di argomentazioni rilevanti, tali aspetti si pongono nel solco della “tradizionale” giurisprudenza relativa alla nozione di interesse diretto e, in particolare, della seconda condizione qui esaminata. Appare, invece, molto significativo che il ragionamento della Grande sezione si fondi su un ulteriore argomento – invero il primo nell'argomentazione da essa svolto. La Corte, richiamando per analogia la “griglia valutativa” elaborata con riferimento alla valutazione concernente l'assenza o meno di misure di esecuzione, ha statuito che, al fine di determinare se l'atto impugnato lasci o meno un margine di discrezionalità ai suoi destinatari, è necessario esaminare i concreti effetti giuridici prodotti dalle disposizioni dell'atto impugnato «che possono effettivamente verificarsi sulla situazione giuridica»⁹⁸ *specificca* del ricorrente e ciò anche qua-

sione, sentenza del 13 maggio 1971, punti 23 ss.

⁹⁷ Tribunale, causa T-80/97, *Starway c. Consiglio*, sentenza del 26 settembre 2000, punti 61 ss.; cause riunite T-273/06 e T-297/06, *ISD Polska e a. c. Commissione*, sentenza del 1° luglio 2009, punto 68; per tale ricostruzione sistematica cfr. conclusioni dell'avvocato generale Michal Bobek, *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione europea*, cit., punto 51.

⁹⁸ Corte giust., sentenza *Nord Stream 2 c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 97.

lora il ricorso risulti formalmente diretto nei confronti dell'intero atto⁹⁹.

6.2. *La difficile distinzione tra le nozioni di «interesse diretto» e di «assenza di misure di esecuzione»*

Alla luce della sopra richiamata nozione di interesse diretto, appare evidente il rischio di una sovrapposizione tra il requisito dell'assenza di misure di esecuzione e quello dell'interesse diretto e, in particolare, della seconda condizione che lo definisce.

Su tale questione, diverse sono state le soluzioni proposte dagli avvocati generali e, successivamente, elaborate dalla Corte di Giustizia.

Al riguardo, occorre innanzitutto menzionare la posizione sostenuta dall'avvocato generale Wathelet nelle conclusioni presentate in relazione ai casi *Stichting Woonpunt*. In linea, peraltro, con alcune posizioni dottrinali¹⁰⁰, egli ha proposto alla Corte di statuire che il requisito relativo all'assenza di misure di esecuzione costituisce «soltanto una *ripetizione dell'incidenza diretta*»¹⁰¹. Con riguardo alla assenza di misure di esecuzione, aderendo a una posizione analoga a quella espressa dal collega Cruz Villalon nelle già richiamate conclusioni sul caso *T&L Sugar*, l'avvocato generale Wathelet ha evidenziato la necessità di evitare un'eccessiva limitazione degli effetti della riforma apportata all'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE; in particolare, l'intento di escludere il c.d. contenzioso artificioso, impone di ritenere che nella nozione di misure di esecuzione non possano essere ricomprese quelle misure adottate dalle autorità nazionali in assenza di qualsiasi potere discrezionale. Se infatti si ammettesse che anche «semplici formalità», quali «una pubblicazione, una notifica, una conferma o un richiamo», che risultano sempre possibili, nonché del tutto «imprevedibili o facoltative», siano qualificabili come misure di esecuzione, l'applicabilità dell'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE risulterebbe eccessiva-

⁹⁹ *Ibid.*, punto 99; la Corte ha, in particolare, ritenuto che tale conclusione non venga meno qualora il ricorso risulti formalmente diretto nei confronti dell'intero atto, qualora dai motivi sollevati possa dedursi che il suo oggetto riguarda in realtà alcuni specifici aspetti dell'atto.

¹⁰⁰ V. *supra* nota 2.

¹⁰¹ Conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, cause C-132/12 P e C-133/12 P, *Stichting Woonlinie e a. c. Commissione*, rispettivamente, 29 maggio 2013, punti 76 e 49.

mente limitata¹⁰².

La tesi maggioritaria tra gli avvocati generali è, invece, quella secondo cui le due condizioni dell'interesse diretto e dell'assenza di misure di esecuzione non sono sovrapponibili, benché esse abbiano il medesimo obiettivo di introdurre un filtro alle controversie davanti ai giudici dell'Unione e, al tempo stesso, di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva ai singoli che risultino direttamente interessati da un atto dell'UE¹⁰³.

L'esame della giurisprudenza relativa alla nozione di interesse diretto, rilevante ai fini del riconoscimento del *locus standi* ai sensi dell'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE, e della nozione di assenza di misure di esecuzione, sembra condurre all'individuazione di due filoni interpretativi differenti e non facilmente conciliabili.

Il *primo filone*, apparentemente minoritario, è stato elaborato in modo particolarmente suggestivo dalla avvocatessa generale Kokott nelle conclusioni relative al caso *Telefonica*. Partendo dalla definizione di interesse diretto che emerge nella sopra richiamata giurisprudenza, l'avvocata generale ha rilevato che la seconda delle due condizioni individuate, consistente nella circostanza che l'applicazione dell'atto non lasci alcun margine di discrezionalità alle autorità competenti, presuppone che l'atto impugnato debba ancora essere eseguito e, pertanto, risulta incompatibile con

¹⁰² L'avvocato generale aveva evidenziato l'opportunità di tale soluzione con particolare riferimento alla materia degli aiuti di Stato, oggetto del caso in esame. Egli aveva, in primo luogo, richiamato che le misure nazionali volte a ottenere il recupero di un aiuto, precedentemente concesso e la cui illegittimità era stata accertata dalla Commissione, costituiscono «conseguenze necessarie» (punto 77) della decisione di accertamento stante la circostanza che, qualora allo Stato sia contestata la mancata esecuzione della decisione nell'ambito di un ricorso per inadempimento, esso può opporre esclusivamente l'assoluta impossibilità di darvi esecuzione; sul punto, si noti che nella sentenza *Iberdrola* (causa T-221/10, *Iberdrola*, sentenza dell'8 marzo 2012) e nell'ordinanza *Telefonica* (causa T-228/10, *Telefónica c. Commissione*, ordinanza del 21 marzo 2012), il Tribunale aveva qualificato come misure di esecuzione le misure di recupero previste dalla decisione che dichiarava l'illegittimità di un aiuto. In secondo luogo, ad avviso dell'avvocato generale, la soluzione proposta avrebbe permesso di concentrare l'intero contenzioso in materia di aiuti di Stato davanti ai giudici dell'Unione, evitando altresì ogni incertezza posta dalla giurisprudenza *TWD*. Da ultimo – e in via generale – egli non riteneva fosse di alcuna utilità pratica ravvisare una distinzione tra il requisito dell'interesse diretto e quello dell'assenza di misure di esecuzione.

¹⁰³ In questo senso, v. conclusioni dell'avvocato generale Michal Bobek, *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione europea*, cit., punto 167.

la nozione di atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione. Ne consegue che, in seguito all'introduzione di quest'ultima nozione nell'ambito dell'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE, l'unico elemento che rimane rilevante al fine di accertare l'esistenza di un interesse diretto è costituito dalla circostanza che l'atto impugnato incida direttamente sulla situazione giuridica del ricorrente¹⁰⁴. Come acutamente osservato dalla avvocatessa generale, quest'ultimo requisito consente di escludere un'*actio popularis*. Le prime due condizioni delineate dall'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE, attinenti alla qualificazione dell'atto impugnato come «atto regolamentare che non comporta alcuna misura di esecuzione», riguardano infatti l'atto impugnato in quanto tale, a prescindere dalla situazione del ricorrente. Al contrario, il requisito dell'interesse diretto, consentendo di accertare che il ricorrente *rientri nell'ambito di applicazione dell'atto impugnato*, assicura la presenza di un «collegamento» tra l'atto e lo specifico ricorrente¹⁰⁵. A questo riguardo, è altresì interessante rilevare come in tale occasione l'avvocata generale abbia chiaramente individuato nella circostanza che il ricorrente *rientri nell'ambito di applicazione dell'atto impugnato* il requisito per accertare che la sua situazione giuridica possa dirsi direttamente interessata dal suddetto atto, ponendosi nel solco della sopra richiamata giurisprudenza elaborata al riguardo dalla Corte di Giustizia.

Tale soluzione pare essere stata accolta dal Tribunale nella sentenza *Federcoopesca*¹⁰⁶. In tale occasione, il Tribunale ha evidenziato che il requisito per cui il ricorrente deve essere direttamente interessato dall'atto impugnato è da ricondurre a due ipotesi distinte, a seconda che l'incidenza sulla situazione giuridica del ricorrente prescinda o meno da misure di esecuzione. Nella prima ipotesi, l'atto è di per sé sufficiente a incidere sulla situazione giuridica del ricorrente e il requisito dell'interesse diretto può ritenersi integrato. Nella seconda ipotesi, invece, l'incidenza diretta

¹⁰⁴ Conclusioni dell'avvocata generale Juliane Kokott, causa C-274/12 P, *Telefónica S.A. c. Commissione europea*, 21 marzo 2013, punto 61: «*the only remaining matter of relevance in considering the third limb of the fourth paragraph of Article 263 TFEU is whether the contested act directly affects the applicant's legal situation*» (corsivo aggiunto; si riporta la versione inglese in quanto in essa il significato del passaggio riportato emergere con maggiore efficacia rispetto a quella italiana).

¹⁰⁵ *Ibid.*, par. 61.

¹⁰⁶ Tribunale, causa T-312/14, *Federcoopesca e a. c. Commissione*, sentenza del 7 luglio 2015.

presuppone necessariamente l'adozione di misure di esecuzione nei confronti del ricorrente. Tuttavia, il Tribunale è giunto alla conclusione secondo cui la circostanza che «gli autori del Trattato abbiano, riguardo alla terza parte dell'art. 263, quarto comma, TFUE, aggiunto alla condizione dell'incidenza diretta un'ulteriore condizione relativa all'assenza di misure d'esecuzione ha necessariamente per effetto di escludere la seconda ipotesi dall'ambito di applicazione di tale terza parte»¹⁰⁷. Pertanto, esso ha concluso che l'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE si applichi *esclusivamente* in relazione ad atti che modifichino *di per sé* la situazione giuridica del ricorrente, indipendentemente da qualsiasi misura di esecuzione; al contrario, la presenza di una tale misura è sufficiente a rendere inapplicabile la disposizione riformata.

Accanto a questa prima soluzione, è possibile riscontrare un *secondo filone* interpretativo, almeno apparentemente più radicato, secondo cui vi è una *netta distinzione* tra quest'ultimo requisito e quello relativo all'assenza di misure di esecuzione. Fin dalla risalente ordinanza pronunciata dal Tribunale sul caso *Eurofer*, è stato statuito che la circostanza che l'atto impugnato lasci un certo margine di discrezionalità alle autorità incaricate di adottare misure di esecuzione non rileva ai fini dell'accertamento del requisito relativo all'assenza di misure di esecuzione; al contrario, si tratta di un criterio che deve essere esaminato per verificare se sia integrata la condizione relativa all'incidenza diretta dell'atto nei confronti del ricorrente. Ciò implica che, come già sopra richiamato, la circostanza che l'atto impugnato richieda misure di esecuzione di natura meramente automatica, sia di per sé sufficiente ad escludere la sussistenza del requisito relativo all'assenza di misure di esecuzione; la medesima conclusione non può, invece, trarsi in relazione alla condizione dell'incidenza diretta¹⁰⁸. Inol-

¹⁰⁷ *Ibid.*, par. 40.

¹⁰⁸ Tribunale, causa T-381/11, *Eurofer c. Commissione*, ordinanza del 4 giugno 2012, punto 59. Nello stesso senso, Tribunale, ordinanza del 9 settembre 2013, *Altadis c. Commissione*, punto 47; causa T-328/21, *Airolti Metalli c. Commissione*, ordinanza del 2 maggio 2022, punto 32; causa T-596/11, *Bricmate c. Consiglio*, ordinanza del 21 gennaio 2014, punto 74; causa T-551/11, *BSI c. Consiglio*, ordinanza del 5 febbraio 2013, punto 56; causa T-722/20, *Far Polymers e a. c. Commissione*, ordinanza del 14 settembre 2021, punto 70; causa T-328/21, *Airolti Metalli c. Commissione*, ordinanza del 2 maggio 2022, punto 32; causa T-245/19, *Uzina Metalurgica Moldoveneasca c. Commissione*, sentenza del 18 maggio 2022, punto 45; causa T-611/18, *Pharmaceutical Works Polpharma c. EMA*, sentenza del

tre, la mera esistenza di misure di esecuzione non è di per sé sufficiente a escludere il requisito dell'incidenza diretta, in ragione del fatto che, al riguardo, «il criterio giuridico rilevante è quello dell'inesistenza di qualsivoglia potere discrezionale lasciato ai destinatari dell'atto in questione»¹⁰⁹. Pertanto, anche laddove l'atto richieda misure di esecuzione, ma queste non lascino alcun margine discrezionale alle autorità a ciò incaricate, esso deve ritenersi riguardare direttamente il ricorrente.

Nella misura in cui sembra prospettare la possibilità che anche la seconda delle due condizioni che definiscono l'interesse diretto – la natura automatica delle misure di esecuzione – sia richiesta dall'art. 263, co. 4 ult. fr., TFUE, questa seconda soluzione interpretativa appare in contrasto con quella riconducibile al primo filone, secondo cui invece la circostanza che l'atto impugnato non lasci alcun margine di discrezionalità è incompatibile con la nozione di «assenza di misure di esecuzione».

L'apparente contrasto potrebbe risolversi rilevando una *tendenza* riscontrabile nella giurisprudenza. Particolarmente rilevante al riguardo è la valutazione svolta a questo proposito dalla Corte nella sentenza *Montessori*. Come già ricordato, la Grande sezione, dopo aver richiamato le due condizioni cumulative richieste per integrare il requisito dell'interesse diretto, ha svolto una lunga e dettagliata analisi volta a valutare se la misura contestata producesse effetti direttamente nella situazione giuridica dei ricorrenti. Per quanto attiene, invece, la seconda condizione necessaria affinché sia integrato il requisito dell'interesse diretto, nella stessa sentenza la Corte si è – molto sinteticamente – limitata a richiamare che la decisione impugnata produce effetti in modo del tutto automatico senza che sia necessaria l'adozione di norme intermedie. Da tale pronuncia emerge come

5aggio 2021, punto 131. Corte giust., causa C-84/14 P, *Forgital Italia c. Consiglio*, ordinanza del 14 luglio 2015, punto 44; sentenze *European Union Copper Task Force e Industrias Químicas del Vallés SA*, cit., rispettivamente punti 40 e 47; sentenza 12 luglio 2022, *Nord Stream 2 c. Parlamento e Consiglio*, punti 71-72. In questo senso, v. anche conclusioni dell'avvocato generale Michal Bobek, *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione europea*, cit., par. 169.

¹⁰⁹ In tal senso, Tribunale, sentenza *Uzina Metalurgica Moldoveneasca c. Commissione*, cit., punto 45; causa T-402/20, *Zippo Manufacturing e a. c. Commissione*, sentenza del 18 ottobre 2023, punto 33; causa T-110/17, *Jiangsu Seraphim Solar System c. Commissione*, sentenza dell'8 luglio 2020, punto 39; causa T-507/13, *SolarWorld e a. c. Commissione*, ordinanza del 14 gennaio 2015, punto 40.

l'esame svolto dalla Corte si sia, di fatto, concentrato sulla prima delle due condizioni, andando a esaminare se l'atto incide direttamente sulla situazione giuridica del ricorrente e, in particolare, se quest'ultimo *rientri nel suo ambito di applicazione*¹¹⁰.

Un tale schema argomentativo si riscontra anche in altre pronunce in cui, addirittura, la valutazione relativa al requisito dell'interesse diretto avviene prescindendo dal richiamo alle due condizioni tradizionalmente ricondotte ad esso, limitandosi ad accertare che le disposizioni impugnate incidono direttamente sulla sfera giuridica del ricorrente. A titolo esem-

¹¹⁰ A questo riguardo, può essere utile richiamare la riflessione svolta dall'avvocato generale nelle conclusioni relative al caso *Danske Slagtermestre* (conclusioni dell'avvocato generale Athanasios Rantos, causa C-99/21 P, *Danske Slagtermestre c. Commissione europea*, 24 febbraio 2022), in cui riferendosi a quanto statuito dalla Corte nella sentenza *Montessori*, mette in luce un rilevante cambio di rotta nella giurisprudenza precedente e successiva al Trattato di Lisbona con riferimento all'esame svolto circa il requisito dell'interesse diretto. Nell'assetto pre-Lisbona, quando tale requisito emergeva solo nell'ambito della seconda ipotesi prevista dall'art. 230, co. 4, TCE, la valutazione tendeva a concentrarsi sul secondo criterio relativo all'incidenza diretta, costituito dall'assenza di un margine di discrezionalità in capo alle autorità incaricate dell'attuazione dell'atto. Al contrario, la valutazione circa gli «effetti materiali» della misura tendeva a passare in secondo piano poiché essa assumeva maggiore importanza nell'ambito dell'esame concernente l'interesse individuale. In seguito alle modifiche apportate all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE, nonostante la giurisprudenza abbia chiarito che la nozione di interesse diretto, prevista dalla terza ipotesi di tale disposizione, non possa essere interpretata in modo più restrittivo rispetto al significato che attribuisce a tale nozione in relazione alla seconda ipotesi di tale disposizione, la Corte di Giustizia tende a interpretare «tale criterio in modo sempre più rigoroso, tenendo conto di elementi di *natura fattuale* assai vicini, in sostanza, a quelli che fino ad allora avevano fatto parte dell'esame dell'incidenza individuale» (punto 24). L'avvocato generale ha rilevato le criticità di tale evoluzione, evidenziando che la circostanza che il requisito dell'incidenza diretta richieda che la misura produca direttamente effetti sulla *situazione giuridica* del ricorrente, implica che la valutazione ad esso relativo debba basarsi su «*elementi di natura giuridica*» (punto 25); al contrario, le conseguenze materiali rispetto alla situazione di fatto del ricorrente, anche alla luce di indicatori economici, dovrebbero essere oggetto dell'eventuale accertamento circa l'esistenza di un interesse individuale. A questo proposito, l'avvocato generale sottolinea che l'avvocato generale Wathelet nelle sue conclusioni relative alla causa *Montessori*, aveva proposto una «netta distinzione tra l'incidenza diretta e l'incidenza individuale fondata sul fatto che le due condizioni in parola riguardavano la *situazione giuridica* del ricorrente (la misura contestata deve produrre direttamente effetti sulla sua situazione giuridica) e la *situazione di fatto* di quest'ultimo (la misura deve riguardarlo a causa di una situazione di fatto che lo caratterizza rispetto a chiunque altro)» e che, tuttavia, una tale distinzione non era stata accolta dalla Corte nella sentenza *Montessori*.

plificativo, si può richiamare la sentenza resa dal Tribunale nel caso *IFSUA c. Consiglio*¹¹¹, relativo all'impugnazione di un regolamento adottato dal Consiglio, ai sensi dell'art. 43, par. 3, TFUE, al fine di stabilire le possibilità di pesca per alcuni stock ittici e che, in relazione ad alcune zone geografiche, andava a disciplinare anche la pesca ricreativa della spigola¹¹². Il ricorso era proposto da un'associazione senza scopo di lucro di diritto spagnolo che riunisce enti di diversi Stati membri costituiti, tra l'altro, da federazioni, associazioni e club sportivi operanti nell'ambito delle attività subacquee e della pesca ricreativa. In tale occasione, il Tribunale ha ritenuto integrato il requisito dell'interesse diretto esclusivamente in ragione della circostanza che l'associazione ricorrente include enti e pescatori che nell'esercizio delle loro attività sono soggetti alle restrizioni definite dal regolamento impugnato le quali, pertanto, incidono direttamente sulla loro sfera giuridica.

6.3. Le conseguenze della distinzione tra interesse diretto e assenza di misure di esecuzione ai fini dell'impugnabilità dei regolamenti e delle direttive

La netta distinzione che, secondo il sopra richiamato orientamento interpretativo, emerge dalla giurisprudenza tra i requisiti dell'incidenza diretta e dell'assenza di misure di esecuzione ha importanti implicazioni circa l'impugnabilità di un atto in ragione della sua natura di regolamento o di direttiva.

Per quanto concerne i regolamenti, la suddetta distinzione ha condotto il Tribunale a escludere la tesi secondo cui un regolamento, in quanto atto di diritto derivato caratterizzato dalla diretta applicabilità, deve di per sé qualificarsi come atto che non richiede misure di esecuzione. La diretta applicabilità implica, infatti, solo che l'atto sia idoneo a incidere direttamente sulla situazione giuridica del ricorrente; pertanto, tale caratteristica rileva esclusivamente per accertarne l'incidenza diretta, ma non è di per sé sufficiente a escludere la necessità di misure di esecuzione.

¹¹¹ Tribunale, causa T-251/18, *IFSUA c. Consiglio*, sentenza del 10 marzo 2020.

¹¹² Regolamento (UE) 2018/120 del Consiglio, del 23 gennaio 2018, che stabilisce, per il 2018, le possibilità di pesca per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque dell'Unione e, per i pescherecci dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione.

Emerge al riguardo la distinzione ben delineata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia tra, da una parte, la diretta applicabilità del regolamento che preclude agli Stati membri di adottare misure di trasposizione che riproducendone il contenuto ne compromettano l'uniforme e simultanea applicazione¹¹³ e, dall'altra, l'adozione da parte degli Stati membri delle misure di esecuzione necessarie, conformemente al principio di leale cooperazione, per assicurare piena ed efficace applicazione al regolamento¹¹⁴.

La differenziazione tra diretta applicabilità del regolamento ed eventualità che esso richieda l'adozione di misure di esecuzione trova un rilevante corollario nella distinzione tra interesse diretto e assenza di misure di esecuzione qui in esame. Al riguardo, è paradigmatica la giurisprudenza relativa all'interesse diretto degli importatori quali soggetti direttamente interessati dai regolamenti antidumping. Con riferimento ad essi, il Tribunale ha, in primo luogo, rilevato che tali regolamenti producono direttamente effetti sulla sfera giuridica delle imprese importatrici poiché fissano il dazio antidumping che tali imprese devono pagare e, che in secondo luogo, il regolamento obbliga le autorità doganali degli Stati Membri a riscuotere il dazio senza lasciare loro alcun margine di discrezionalità¹¹⁵. D'altra parte, il Tribunale ha invece rilevato che tali regolamenti possono comportare misure di esecuzione, quali avvisi di accertamento¹¹⁶. Pertanto, i suddetti regolamenti possono essere eventualmente impugnati dalle suddette imprese ai sensi dell'art. 263, co. 4, seconda parte, richiedendo di dare dimostrazione dell'interesse individuale.

Con riguardo alle direttive, merita invece di essere richiamata ancora

¹¹³ Corte giust., causa 39/72, *Commissione c. Italia*, sentenza del 7 febbraio 1973; causa 34/73, *Flli Variola*, sentenza del 10 ottobre 1973; riguardo alla distinzione richiamata nel testo in dottrina, cfr. *inter alia* G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2025, 182-183.

¹¹⁴ Corte giust., sentenze del 17 dicembre 1970, *Scheer*, causa 30/70 e del 11 gennaio 2001, *Monte Arcosu*, causa C-403/98.

¹¹⁵ Tribunale, ordinanze del 7 marzo 2014, *FESI c. Consiglio*, causa T-134/10, punto 26 e del 14 settembre 2021, *Far Polymers e a. c. Commissione*, causa T-722/20, punto 23; sentenza del 12 dicembre 2014, *Crown Equipment (Suzhou) e Crown Gabelstapler c. Consiglio*, causa T-643/11, punto 28.

¹¹⁶ Tribunale, ordinanza del 5 febbraio 2013, *BSI c. Consiglio*, causa T-551/11, punti 54 ss.; Tribunale, sentenza del 4 maggio 2022, *CRIA e CCCMC c. Commissione*, causa T-30/19, punti 65 ss.

una volta la sentenza resa sul caso *Nord Stream 2*¹¹⁷.

Come già ricordato, il Tribunale ha escluso l'impugnabilità della direttiva controversa ritenendo che essa non andasse a incidere direttamente sulla posizione giuridica della ricorrente in ragione del fatto che, in assenza di misure di recepimento adottate dagli Stati membri, le disposizioni di una direttiva non possono costituire fonte diretta di obblighi in capo ai privati. La soluzione accolta dal Tribunale è stata ribaltata dalla Corte, innanzitutto – come già richiamato – estendendo il criterio della prevalenza della sostanza sulla forma alla valutazione dell'incidenza diretta dell'atto rispetto alla situazione giuridica della ricorrente e rilevando che la tesi accolta in primo grado avrebbe di fatto condotto a escludere l'impugnabilità di tutte le direttive. Inoltre, – per quanto qui rileva – la Corte ha respinto l'argomentazione del Tribunale secondo cui sulla situazione giuridica della ricorrente avrebbero potuto incidere solo le misure di recepimento – e non la direttiva stessa – le quali, nel caso di specie, non erano ancora state adottate dalla Germania. La Corte ha, in primo luogo, ritenuto che tale tesi avrebbe condotto a escludere che le direttive in quanto tali non possano mai produrre direttamente effetti sulla situazione giuridica degli individui. In secondo luogo, essa ha rilevato che la conclusione cui erano giunti i giudici di primo grado non tiene conto della distinzione tra la nozione di «direttamente interessato» e quella relativa all'assenza di misure di esecuzione. A questo specifico riguardo, essa è giunta a concludere che «qualsiasi atto, sia esso di natura regolamentare o di altro tipo, può, in linea di principio, interessare direttamente un privato, e quindi produrre direttamente effetti sulla situazione giuridica dello stesso, indipendentemente dal fatto che comporti misure di attuazione, *comprese, nel caso di una direttiva, misure di recepimento*»¹¹⁸. Pertanto – ha concluso la Corte – qualora una direttiva non lasci alcun margine di discrezionalità agli Stati membri in relazione alle misure di recepimento richieste, il legame diretto tra la direttiva e gli effetti da essa prodotti sulla situazione giuridica del ricorrente deve ritenersi esistente, a prescindere dalla circostanza che le misure di recepimento siano state o meno adottate.

¹¹⁷ Corte giust., sentenza del 12 luglio 2022, *Nord Stream 2 c. Parlamento e Consiglio*, cit.

¹¹⁸ *Ibid.*, punto 74.

7. *Brevi considerazioni sulle criticità e le aporie della nozione di atto che non comporta misure di esecuzione*

Benché la giurisprudenza sul tema qui in esame non risulti particolarmente ampia, essa è estremamente articolata e, come emerge dall'analisi condotta, non priva di aporie e contraddizioni. Essa risulta, in particolare, attraversata da due tendenze contrapposte che non sembrano trovare una sintesi efficace. Da un lato, si constata un approccio fortemente restrittivo della Corte di Giustizia volto ad ampliare il novero delle misure di esecuzione rilevanti e tali quindi da escludere il soddisfacimento dei requisiti di *locus standi* di cui all'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE. D'altra parte, non mancano pronunce in cui la nozione *de qua* è stata interpretata alla luce del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, il quale tuttavia è declinato riconducendolo alla teoria della completezza dei rimedi¹¹⁹.

Espressione di questa seconda tendenza è, innanzitutto, la circostanza che nell'ambito della "griglia valutativa" di cui alla sentenza *Telefonica*, la Corte di Giustizia abbia statuito che l'esame relativo all'assenza di misure di esecuzione vada svolto circoscrivendo l'analisi alla posizione del ricorrente e all'oggetto specifico del ricorso. In piena continuità con tale tendenza ermeneutica si pone il criterio dell'artificiosità del ricorso, successivamente esteso (*rectius*: anticipato) all'artificiosità dell'atto. D'altra parte, tale approccio risulta essere contraddetto da quanto successivamente precisato in relazione a due importanti aspetti. *Primo*, con riguardo alla nozione di "comportare", la Corte ha riconosciuto la rilevanza di qualsiasi misura, anche di quella che trovi un fondamento meramente mediato e indiretto nell'atto regolamentare impugnato. *Secondo*, la Corte ha del pari precisato la rilevanza di ogni misura di esecuzione, a prescindere dall'eventuale assenza di qualsiasi margine di discrezionalità connesso alla sua adozione.

Quest'ultima precisazione, espressione – al pari della prima – dell'approccio particolarmente restrittivo adottato dalla Corte di Giustizia in relazione al requisito dell'assenza di misure di esecuzione, si lega anche alla complessa problematica relativa alla distinzione tra i requisiti dell'interesse diretto e dell'assenza di misure di esecuzione.

¹¹⁹ Sul criterio della completezza dei rimedi e le sue criticità si tornerà *infra*.

La circostanza che nella giurisprudenza precedente l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la nozione di interesse diretto sia stata interpretata come comprensiva di due condizioni, tra cui quella relativa alla presenza di misure di attuazione dell'atto meramente automatiche, ha aperto la problematica relativa al rapporto tra tale condizione e la nozione di assenza di misure di esecuzione. La questione appare tutt'altro che risolta. Se, infatti, da un lato appare consolidato l'orientamento volto a distinguere tra interesse diretto e misure di esecuzione, ritenendo che ai fini di quest'ultimo sia irrilevante la discrezionalità della misura, d'altra parte, è possibile intravedere la *tendenza* della Corte di Giustizia a focalizzare l'analisi circa il requisito dell'interesse diretto solo sulla prima delle due condizioni che lo definiscono. Si tratta di un nodo interpretativo ancora aperto rispetto al quale sarebbe auspicabile un intervento chiarificatore della giurisprudenza.

Peraltro, è proprio la necessità di mantenere una distinzione tra interesse diretto e assenza di misure di esecuzione che ha condotto la giurisprudenza a esiti talvolta "schizofrenici", ben esemplificati dalla (im)possibilità di impugnare un regolamento ai sensi dell'art. 263, co. 4, ult. fr. Come sopra richiamato, posto che esso sia qualificabile come un atto regolamentare, la diretta applicabilità che lo caratterizza rende agevolmente soddisfatto il requisito dell'interesse diretto a fronte, invece, della difficoltà di ritenere che esso non comporti misure di esecuzione.

Si può ipotizzare che proprio la volontà di mantenere una differenziazione tra i requisiti dell'interesse diretto e quello dell'assenza di misure di esecuzione abbia condotto la Corte di Giustizia ad ampliare tale concetto ricomprendendo in esso *qualsiasi* misura, anche quelle che risultano meramente meccaniche e automatiche e la cui adozione non lascia alcun margine di discrezionalità alle autorità incaricate della loro adozione. A prescindere da ogni possibile giustificazione, l'analisi qui svolta consente di rilevare che tra le due opposte tendenze che caratterizzano la giurisprudenza relativa alla nozione di assenza di misure di esecuzione è decisamente prevalente quella maggiormente restrittiva. Un tale approccio, conducendo a una sostanziale limitazione delle ipotesi in cui può dirsi esistente il requisito dell'assenza delle misure di esecuzione, indispensabile al fine del riconoscimento del *locus standi* in capo ai singoli, conduce a una significativa riduzione della portata pratica della riforma apportata all'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE che ha – comprensibilmente – suscitato

forti critiche sia da parte della dottrina¹²⁰ che all'interno della stessa Corte di Giustizia¹²¹.

¹²⁰ R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Striking the Right Balance: Limits on the Right to Bring an Action under Article 263(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union*, cit., 793; ad avviso degli AA. l'interpretazione elaborata circa la nozione di misure di esecuzione è tale per cui «makes it practically impossible for private applicants [...] to bring a case before EU Courts»; in senso analogo, v. anche A. ALBORS-LLORENS, *Remedies Against the EU Institutions after Lisbon: an Era of Opportunity?*, cit., 526; F. BUONOMENNA, *Impugnativa degli atti dell'Unione ex art. 263, 4° c., TFUE*, cit.; C. BURELLI, *Le misure di esecuzione ex articolo 263, quarto comma, TFUE a dieci anni da Lisbona*, cit., 323.

¹²¹ Paradigmatiche le conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet in relazione ai casi *European Union Copper Task Force*, causa C-384/16 P, e *Industrias Químicas del Vallés SA*, causa C-244/16 P, in cui egli ha affermato che con tale interpretazione «la Corte ha ridotto al minimo indispensabile l'ambito di applicazione dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE» (rispettivamente, punti 52 e 45).

LA COMPLETEZZA DEL SISTEMA GIURISDIZIONALE DELL'UNIONE ALLA LUCE DELL'ART. 19 TUE: IL (NUOVO) RUOLO DEI RIMEDI GIURISDIZIONALI NAZIONALI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il fondamento del ruolo dei giudici nazionali nel sistema precedente il Trattato di Lisbona tra principio di leale cooperazione, diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. – 2.1. (*segue*) e completezza dei rimedi: la svolta della sentenza *Unión de Pequeños Agricultores*. – 2.1.1. Il contenuto della tutela giurisdizionale assicurata a livello nazionale: l'obbligo interpretativo dei giudici nazionali e l'enucleazione (eccezionale) di nuovi rimedi. – 3. L'art. 19 TUE e il riconoscimento degli organi giurisdizionali nazionali quali garanti del sistema giurisdizionale dell'Unione: il parere 1/09. – 3.1. (*segue*) e la sentenza *Inuit*. – 3.2. Le ricadute concrete dell'art. 19 TUE: gli obblighi derivanti in capo agli Stati membri in materia di organizzazione della giustizia a partire dalla sentenza *ASJP*. – 3.3. Gli obblighi interpretativi. – 4. Brevi considerazioni sul ruolo dell'art. 47 della Carta e dell'art. 19 TUE nel sistema post-Lisbona.

1. Premessa

In questo lavoro, ci si propone di esaminare la portata delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona al fine di accrescere la tutela giurisdizionale dei privati nell'ambito del sistema giurisdizionale dell'Unione.

Come già richiamato¹, le suddette innovazioni ruotano attorno a due assi: l'inserimento, nell'art. 263, co. 4, TFUE, di una nuova ipotesi di *locus standi* dei privati nell'ambito del ricorso di annullamento e l'introduzione dell'art. 19, par. 1, co. 2 TUE (per semplicità, d'ora in avanti «art. 19») in forza del quale, come noto, «[g]li Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione»².

Dopo aver esaminato nei capitoli precedenti, l'interpretazione elabora-

¹ V. *supra*, Introduzione, par. 3.

² Su tale disposizione, v. *inter alia*, G. TESAURO, *Articolo 19 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 196 ss.; M. KLAMERT, B. SHIMA, *Article 19*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, cit., 172 ss.

ta dalla Corte di Giustizia in relazione ai nuovi requisiti di legittimazione ad agire, è ora necessario volgere lo sguardo al secondo asse della riforma. In questo capitolo, ci si vuole in particolare interrogare sulla misura in cui l'introduzione dell'art. 19 TUE abbia modificato il ruolo riconosciuto agli organi giurisdizionali nazionali nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

Il quesito posto richiede di esaminare e raffrontare, pur per brevi cenni, la giurisprudenza della Corte precedente e successiva al Trattato di Lisbona, relativa alla funzione dei giudici nazionali nella tutela dei diritti enunciati dal diritto dell'Unione.

A tal fine, si cercherà innanzitutto di rintracciare il fondamento a partire dal quale, nella giurisprudenza pre-Lisbona, è stato individuato il ruolo dei giudici nazionali rispetto all'interpretazione e all'applicazione del diritto dell'Unione. Come si vedrà, il suddetto ruolo è stato delineato innanzitutto in relazione all'obbligo degli organi giurisdizionali nazionali di interpretare le norme del diritto dell'Unione in modo da garantire l'effettività delle posizioni giuridiche da esse riconosciute in capo ai singoli³; inoltre e, in particolare, a partire dalla storica sentenza *UPA*, il richiamato obbligo è stato ricondotto dalla Corte alla funzione sistemica che i giudici nazionali svolgono nel sistema giurisdizionale dell'Unione complessivamente inteso.

Successivamente, si esamineranno le prime pronunce adottate dalla Corte con riguardo all'art. 19 TUE per valutare se l'obbligo da esso introdotto si ponga in piena continuità con la giurisprudenza elaborata nell'assetto pre-Lisbona – e preliminarmente esaminata –, e ne costituisca quindi una “mera” codificazione oppure se la suddetta disposizione abbia permesso alla Corte di dare una nuova connotazione a quel ruolo sistemico che, fin dalla sentenza *UPA*, era stata riconosciuto ai giudici nazionali

³ Come osservato in dottrina, la nozione di effettività nel diritto dell'Unione è estremamente articolata; sul punto e con particolare riguardo a una distinzione tra l'effettività della tutela giurisdizionale e «l'effettività del diritto tout court» inteso come quel criterio «finalisticamente orientato al perseguimento dell'obiettivo di assicurare l'uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto dell'Unione presso tutti i sistemi giuridici nazionali», v. G. VITALE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *Federalismi*, 2018, 1 ss., spec. 3.; sui diversi significati del concetto di effettività nel diritto UE, v. anche O. PORCHIA, *L'effettività del diritto dell'Unione tra tutela del singolo e salvaguardia dell'ordinamento*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauo*, Napoli, 2014, 2311 ss.

all'interno del sistema giurisdizionale dell'Unione.

Infine, si farà un breve cenno alla giurisprudenza relativa all'obbligo dei giudici nazionali di interpretare le proprie norme procedurali in materia di legittimazione delle associazioni ambientaliste al fine di assicurare il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. Si tratta infatti di una casistica che consente di apprezzare il ruolo assunto in tale giurisprudenza dall'art. 47 della Carta cui, come noto, il Trattato di Lisbona ha conferito efficacia giuridica vincolante e rango primario⁴.

2. Il fondamento del ruolo dei giudici nazionali nel sistema precedente il Trattato di Lisbona tra principio di leale cooperazione, diritto alla tutela giurisdizionale effettiva

Benché il riconoscimento del ruolo fondamentale che i giudici nazionali svolgono nell'ordinamento dell'Unione possa rintracciarsi implicitamente fin dalla sentenza *Van Gend en Loos*⁵, esso si delinea compiutamente nella giurisprudenza successiva e, in particolare, a partire dalle coeve pronunce *Rewe* e *Comet*. In esse, il principio in forza del quale, in assenza di una disciplina di diritto dell'Unione al riguardo, la designazione del giudice competente e delle modalità procedurali delle azioni volte ad assicurare tutela ai diritti da esso riconosciuti ai singoli spetta agli ordinamenti giuridici nazionali (principio della autonomia procedurale)⁶, è enunciato

⁴ Al riguardo v. *inter alia*, P. AALTO ET AL., *Article 47. Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial*, in S. PEERS ET AL. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, London, 2014, 1197 ss.; D. DOMENICUCCI, F. FILPO, *La tutela giurisdizionale effettiva nel diritto dell'Unione europea*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, 863 ss.

⁵ S. PRECHAL, *Article 19 TEU and National Courts: a New Role for the Principle of Effective Judicial Protection?*, in M. BONELLI, M. ELIANTONIO, G. GENTILE (eds.), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Volume 1. The Court of Justice's Perspective*, Oxford, New York, Dublin, 2022, 9 ss., spec. 11.

⁶ Corte giust., causa C-33/76, *Rewe c. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, sentenza del 16 dicembre 1976, punto 5; causa C-45/76, *Comet*, sentenza del 16 dicembre 1976, punto 13. Una prima affermazione del principio si era già avuta in Corte giust., causa 13/68, *Salgoil*, sentenza del 19 dicembre 1986, in cui la Corte aveva affermato che «entro i limiti in cui le disposizioni di cui trattasi attribuiscono ai singoli dei diritti che i giudici

dalla Corte quale conseguenza dell'effetto diretto delle disposizioni oggetto dei quesiti pregiudiziali e della loro capacità di attribuire ai singoli diritti direttamente e immediatamente tutelabili negli ordinamenti interni; ne consegue che, in virtù del *principio di leale cooperazione*, «è ai giudici nazionali che è affidato il compito di garantire la tutela giurisdizionale» delle posizioni giuridiche soggettive derivanti da tali disposizioni⁷.

Nell'argomentazione della Corte si segnalano due elementi meritevoli di nota ai fini dell'analisi qui svolta. In primo luogo, il ruolo dei rimedi giurisdizionali nazionali è configurato esclusivamente in termini di prerogativa («compito») dei giudici nazionali, senza profilare almeno esplicitamente uno specifico obbligo statutale al riguardo. In secondo luogo, emerge una *triade tra effetto diretto, leale cooperazione e autonomia procedurale* che, da un lato, è basata sul presupposto dell'assenza di una normativa dell'Unione al riguardo e, dall'altro, incontra un limite nei noti principi di effettività ed equivalenza; in particolare, il primo impone che le norme procedurali nazionali non siano tali da rendere in pratica impossibile «o eccessivamente difficile»⁸ l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione⁹.

La sopra richiamata triade conosce una significativa evoluzione nella sentenza *Johnston*¹⁰ in cui la Corte si è pronunciata in relazione alla disposizione di una direttiva in materia di parità di trattamento fra uomini e donne in ambito lavorativo che imponeva agli Stati membri di introdurre nei propri ordinamenti le misure necessarie per assicurare a coloro

nazionali devono salvaguardare, questi ultimi devono garantire la tutela di detti diritti, restando inteso che spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro il designare la giurisdizione competente e, a tale effetto, il qualificare detti diritti in base ai criteri del diritto nazionale».

⁷ Corte giust., sentenza *Rewe*, cit., punto 5; in termini identici, sentenza *Comet*, cit., punto 12.

⁸ Quest'ultima espressione, usualmente impiegata nella giurisprudenza della Corte sul punto, è stata utilizzata per la prima volta in Corte giust., causa C-199/82, *San Giorgio*, sentenza 9 novembre 1983; il principio di effettività, tuttavia, emerge già in Corte giust., sentenza *Rewe*, cit., punto 5 e sentenza *Comet*, cit., punto 16.

⁹ In forza del principio di equivalenza, la tutela procedurale delle posizioni giuridiche soggettive derivanti dal diritto UE non deve risultare meno favorevole rispetto a quella assicurata a situazioni simili di origine nazionale.

¹⁰ Corte giust., causa C-222/84, *Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, sentenza del 15 maggio 1986.

che ritenessero di aver subito una violazione del principio della parità di trattamento, come garantito dalle disposizioni della direttiva, di far valere i propri diritti in sede giurisdizionale¹¹. In questa occasione la Corte ha, per la prima volta, ricondotto il rimedio giurisdizionale previsto dall'atto di diritto derivato al «principio giuridico generale»¹² della tutela giurisdizionale effettiva sancito dagli artt. 6 e 13 CEDU. Interpretando quindi la disposizione della direttiva oggetto del quesito pregiudiziale alla luce di tale principio, la Corte ha statuito che «[t]occa agli Stati membri garantire un sindacato giurisdizionale effettivo» circa il rispetto delle disposizioni di diritto dell'Unione vigente e della normativa nazionale di attuazione¹³.

La pronuncia segna una svolta sotto molteplici profili.

In primo luogo, l'effettività dei rimedi giurisdizionali da garantirsi a livello nazionale è ora ancorata dalla Corte alla tutela di un diritto soggettivo dei singoli. Si tratta di una svolta “storica” che segna il passaggio da una giurisprudenza tesa meramente ad assicurare l'effettività dell'ordinamento dell'Unione a un approccio «sostanzialistic[o]» improntato alla valorizzazione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva¹⁴.

In secondo luogo – e comunque strettamente connesso a questo profilo – la Corte non ha più richiamato i rimedi nazionali riconducendoli a un “compito” dei giudici nazionali, ma ha profilato un ruolo degli Stati membri al riguardo. Nonostante l'espressione alquanto atecnica utilizzata a questo proposito dal giudice dell'Unione («Tocca agli Stati membri...»¹⁵) non delinea esplicitamente un obbligo, una configurazione in tal senso pare emergere dal ragionamento della Corte. In particolare, il “ruolo” de-

¹¹ Si trattava segnatamente dell'art. 6 della Direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, *GUCE* L 39 del 14.2.1976, 40-42 in forza del quale «Gli Stati membri introducono nei rispettivi ordinamenti giuridici interni le misure necessarie per permettere a tutti coloro che si ritengano lesi dalla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento, ai sensi degli articoli 3, 4 e 5, di far valere i propri diritti per via giudiziaria, eventualmente dopo aver fatto ricorso ad altre istanze competenti».

¹² Corte giust., *Johnston*, cit., punto 18.

¹³ *Ibid.*, punto 19 (enfasi aggiunta).

¹⁴ A.M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015, 75 ss.

¹⁵ Corrispondente alle versioni francese e in inglese «Il appartient aux États membres» e «It is for the Member States».

gli Stati membri al riguardo si pone quale contraltare del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva e, in altre parole, consegue all'approccio sostanzialistico inaugurato con tale sentenza.

Da ultimo, rileva che, nella sentenza *Johnston*, la competenza (*rectius*: l'obbligo) degli Stati membri di assicurare i rimedi giurisdizionali effettivi sia sancita facendo esclusivo riferimento proprio al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. In tal modo, la Corte sembra non aver attribuito alcuna rilevanza né all'effetto diretto delle disposizioni in questione né all'assenza di una normativa comune riguardo alle modalità procedurali e ai giudici competenti ad assicurare tutela ai diritti previsti dalla direttiva. Quest'ultimo aspetto può, in particolare, spiegarsi alla luce delle differenze tra gli obiettivi e il contenuto del principio di effettività, sancito nelle pronunce *Rewe* e *Comet*, da un lato, e quelli del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, dall'altro. Il primo mira, mediante la definizione di obblighi essenzialmente negativi, ad assicurare l'effettiva applicazione del diritto dell'Unione, attraverso la definizione di uno standard procedurale minimo. Il secondo si configura, invece, come un diritto fondamentale che impone degli obblighi anche positivi aventi la finalità di garantire agli individui un'adequata tutela giurisdizionale dei diritti loro riconosciuti da norme dell'Unione¹⁶.

È stato correttamente rilevato che il cambio di paradigma segnato dalla sentenza *Johnston* ha costituito la *premessa* per l'avvio di una giurisprudenza caratterizzata da un forte "interventismo" della Corte rispetto ai sistemi procedurali nazionali¹⁷ che l'ha condotta a statuire, tra l'altro, l'obbligo dei giudici nazionali di interpretare¹⁸ le norme dei propri ordina-

¹⁶ In tal senso cfr., *inter alia*, J. KROMMENDIJK, *Is there light on the horizon? The distinction between "Rewe effectiveness" and the principle of effective judicial protection in Article 47 of the Charter after Orizzonte*, in *Common Market Law Review*, 2016, 1395 ss., spec. 1406 ss.; M. SAFJAN, D. DÜSTERHAUS, *A Union of Effective Judicial Protection: Addressing a Multi-level Challenge through the Lens of Article 47 CFREU*, in *Yearbook of European Law*, 2014, 3 ss., in particolare 12 ss.

¹⁷ A. M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, cit., 75 ss.; A. ARNULL, *Case C-432/05, Unibet (London) Ltd and Unibet (International) Ltd v. Justitiekanslern, judgment of the Grand Chamber of 13 March 2007*, in *Common Market Law Review*, 2007, 1763 ss., spec. 1764.

¹⁸ Sugli obblighi interpretativi dei giudici nazionali, si veda più approfonditamente *infra*.

menti apportando gli «adattamenti»¹⁹ necessari ad assicurare l'effettività del diritto dell'Unione in un'ottica di «funzionalizzazione» delle suddette norme rispetto alle richiamate esigenze di effettività²⁰. A questo proposito, occorre tuttavia segnalare che in tale giurisprudenza, l'interpretazione adeguatrice delle norme procedurali nazionali è stata statuita dalla Corte facendo riferimento non solo e non tanto al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva e al conseguente obbligo degli Stati membri di assicurare i rimedi giurisdizionali nazionali, quanto piuttosto al «compito dei giudici nazionali»²¹ di garantire, conformemente al principio di leale cooperazione, tutela giurisdizionale effettiva alle posizioni giuridiche derivanti dal diritto UE.

2.1. (segue) e completezza dei rimedi: la svolta della sentenza *Unión de Pequeños Agricultores*

Un'analisi volta a rintracciare il fondamento cui è stato ancorato il ruolo dei giudici nazionali rispetto all'interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione non può prescindere dalla notissima pronuncia *UPA*²² che co-

¹⁹ A. ADINOLFI, *L'applicazione delle norme comunitarie da parte dei giudici nazionali*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, 617 ss., in particolare 636.

²⁰ D.U. GALETTA, *Riflessioni sulla più recente giurisprudenza comunitaria in materia di giudicato nazionale (ovvero sull'autonomia procedurale come competenza procedurale funzionalizzata)*, in *Dir. Un. Eur.*, 2009, 961 ss., spec. 963.

²¹ In tal senso, *inter alia* Corte giust., causa C-312/93, *Peterbroeck*, sentenza del 14 dicembre 1995, punto 12; causa C-213/19, *Factortame Ltd et a.*, sentenza del 19 giugno 1990, punto 19; cause riunite C-430/93 e C-431/93, *van Schijndel*, sentenza del 14 dicembre 1995, punto 15; Corte giust., causa C-432/05, *Unibet*, sentenza del 13 marzo 2007, punto 38.

²² Corte giust., causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, sentenza del 25 luglio 2002, punto 38; v. *inter alia* i commenti di T. CORTHOUT, *Case CFI May 3, 2002, Jégo-Quéré v. Commission*, T-177/01 and C-50/00 P ECJ July 25, 2002, *Union de Pequeños Agricultores v. Council*, in *The Columbia Journal of European Law*, 2002, 141 ss.; P. DE PASQUALE, *Per i ricorsi di annullamento la Corte mantiene le distanze dai singoli*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 1906 ss.; P. G. LUDEWIG, *A lost opportunity: No new approach to the concept of locus standi under Article 230 EC*, in *European Law Reporter*, 2002, 259 ss.; R. CARANTA, *I limiti alla legittimazione ad impugnare atti comunitari generali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, 1463 ss.; M.-P. GRANGER, *Towards a Liberalisation of Standing Conditions for Individuals Seeking Judicial Review of Community Acts: Jégo-Quéré et Cie SA v Commission and Unión de Pequeños Agricultores v Council*, in *The Modern Law Review*, 2003, 124 ss.

stituisce un vero spartiacque in materia. Rispetto alla pregressa giurisprudenza, tale pronuncia si distingue tra l'altro per aver permesso alla Corte di ancorare il ruolo dei giudici nazionali nell'ordinamento dell'Unione a un nuovo e ulteriore elemento rispetto a quelli individuati in precedenza.

Come noto, la vicenda trae origine dalla pronuncia con cui il Tribunale aveva negato la legittimazione a impugnare un regolamento, ai sensi dell'art. 173, co. 4, TCE, alla Unión de Pequeños Agricultores (UPA), associazione di categoria rappresentante piccole imprese agricole spagnole. Quest'ultima aveva quindi presentato ricorso avverso l'ordinanza lamentando sostanzialmente una lesione del suo diritto alla tutela giurisdizionale effettiva stante l'assenza di qualsiasi rimedio nazionale che potesse assicurarla. In particolare, la ricorrente evidenziava che l'esecuzione del regolamento impugnato non richiedeva alcun atto delle autorità nazionali impugnabile davanti al giudice nazionale, escludendo così la possibilità di sollecitare un rinvio pregiudiziale finalizzato ad accertare la validità del regolamento. Del pari, essa non avrebbe neppure potuto contestare davanti a una corte nazionale la sanzione irrogatale in seguito alla violazione dell'atto nazionale di esecuzione stante, appunto, l'assenza di tale atto.

Nonostante la notorietà della pronuncia con cui la Corte ha escluso che il Tribunale avesse commesso un errore di diritto nel dichiarare irricevibile il ricorso della UPA richiamando, in particolare, il ruolo svolto nell'ordinamento giuridico allora comunitario dai sistemi giurisdizionali nazionali, è interessante richiamare alcuni passaggi dell'argomentazione che ha condotto a tale conclusione.

Il ragionamento della Corte prende avvio dal riconoscimento della centralità del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto UE. Tale diritto, che costituisce un principio generale dell'ordinamento dell'Unione riconosciuto dagli artt. 6 e 13 CEDU, si configura come il fondamento di un ordinamento quale quello dell'Unione caratterizzato per essere una comunità di diritto in cui deve essere garantito un controllo di legittimità degli atti delle istituzioni²³. Dalle af-

²³ Corte giust., sentenza *UPA*, cit., punto 38; qui la comunità di diritto è definita come quella in cui «le relative istituzioni sono soggette al controllo della conformità dei loro atti al Trattato e ai principi generali del diritto di cui fanno parte i diritti fondamentali». Si noti la differenza tra tale formulazione e la definizione data nella sentenza *Les Verts* in cui per la prima volta compare la nozione di «comunità di diritto» che, tuttavia, è riferita

fermazioni della Corte emerge, in particolare, una forte consequenzialità logica tra la qualificazione dell'ordinamento europeo quale comunità di diritto e il diritto dei singoli alla tutela giurisdizionale effettiva²⁴.

Svolta questa premessa, il giudice dell'Unione ha fatto riferimento alla teoria della completezza dei rimedi giurisdizionali dell'ordinamento dell'Unione, sancito per la prima volta nella pronuncia *Les Verts*, secondo cui i meccanismi del ricorso di annullamento e dell'eccezione di invalidità di cui all'attuale art. 277 TFUE, da un lato, e del rinvio pregiudiziale dall'altro, definiscono «un sistema *completo* di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire *il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni*, affidandolo al giudice comunitario»²⁵. Tale sistema garantisce che, qualora i singoli non siano legittimati a impugnare direttamente un atto di portata generale nell'ambito del ricorso di annullamento, potranno farne valere l'invalidità non solo davanti al giudice dell'Unione, attraverso l'eccezione di invalidità, ma anche innanzi al giudice nazionale per indurlo a sollevare un rinvio pregiudiziale di validità. È, a questo punto, che la Corte ha formulato la famosa frase «*Pertanto*, spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva» (d'ora in poi, per brevità «formula UPA»)²⁶. A tale passaggio, fa quindi immediatamente seguito la precisazione secondo cui «*in tale contesto*», i giudici nazionali, *conformemente al principio di leale cooperazione*, devono «per quanto possibile [...] interpretare e applicare le norme procedurali nazionali che disciplinano l'esercizio delle azioni *in maniera da consentire* alle persone fisiche e giuridiche di contestare in sede giudiziale la legittimità di ogni decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo all'applicazione nei loro confronti di un atto comunitario di portata generale, eccependo l'invalidità di quest'ultimo»²⁷.

a un controllo circa la conformità degli atti delle istituzioni (nonché degli Stati membri) rispetto al trattato.

²⁴ Si vedano in particolare il punto 38, in cui si richiama la nozione di comunità di diritto e il punto 39 in cui si statuisce che «*Pertanto*, i singoli devono poter beneficiare di una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti riconosciuti loro dall'ordinamento giuridico comunitario» (corsivo aggiunto).

²⁵ Corte giust., sentenza UPA, punto 40.

²⁶ *Ibid.*, punto 41.

²⁷ *Ibid.*, punto 42.

Rimandando al paragrafo successivo alcune considerazioni più generali circa l'obbligo interpretativo dei giudici nazionali, preme porre l'accento su alcuni elementi innovativi contenuti nella sopra citata formula UPA. Innanzitutto, rileva il nuovo – e particolarmente innovativo – fondamento dell'obbligo degli Stati membri di prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali nazionali ravvisato dalla Corte nella sentenza *UPA*. Il suddetto obbligo viene, infatti, a configurarsi quale strumento che, tramite il meccanismo del rinvio pregiudiziale di validità, assicura la completezza dei rimedi nell'ordinamento dell'Unione e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva che ne è alla base. È significativo evidenziare che il rapporto tra il sistema di rimedi giurisdizionali nazionali e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva non è immediato e diretto, bensì *mediato* dal meccanismo del rinvio pregiudiziale, in particolare di validità. In tal modo, se certamente i rimedi giurisdizionali nazionali costituiscono il presupposto necessario per la completezza del sistema, d'altra parte, la loro funzione appare per così dire sbilanciata e *funzionale* alla competenza (pregiudiziale) della Corte di Giustizia. Ne consegue che anche il ruolo dei giudici nazionale appare “soffrire” di questo sbilanciamento e dell'approccio funzionale di cui si è detto. Nella formula *UPA*, infatti, l'obbligo interpretativo dei giudici nazionali, che peraltro – è significativo rilevare – rimane strettamente ancorato al generale principio di leale cooperazione esistente in capo a ogni organo dello Stato membro, è “limitato” all'interpretazione delle norme nazionali e risulta, a sua volta, orientato a consentire ai privati di esperire davanti a essi il rimedio che permetterà di far scattare la pregiudiziale di validità e, dunque, la completezza dei rimedi.

Si può quindi affermare che, con la sentenza *UPA*, la Corte ha per la prima volta riconosciuto un *ruolo sistemico* e “*costituzionale*” agli organi giurisdizionali nazionali in quanto ha ravvisato nell'obbligo degli Stati di prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali un elemento necessario per assicurare la completezza dei rimedi – e, quindi, il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva nell'ordinamento dell'UE, quale principio generale dell'ordinamento dell'Unione. La natura sistemica riconosciuta ai rimedi giurisdizionali nazionali implica che la formula UPA contenga *in nuce* l'obbligo che sarà successivamente sancito nell'articolo 19 TUE. Tuttavia, in tale pronuncia, il ruolo dei rimedi giurisdizionali nazionali – e, conseguentemente, degli obblighi interpretativi dei giudici nazionali – non appaiono assumere rilevanza costituzionale autonoma, ma risultano strettamente

funzionali ad assicurare, tramite il meccanismo del rinvio pregiudiziale, la completezza dei rimedi e, dunque, il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. È proprio in ragione di tale carattere funzionale che il rapporto tra Corte di Giustizia e giudice nazionale appare nettamente sbilanciato a sfavore di quest'ultimo il quale, pur incarnando il nobilissimo ruolo di «giudice naturale del diritto dell'Unione»²⁸, si pone al “servizio” del sistema giurisdizionale dell'Unione.

Strettamente connesso, ma su un piano distinto, si configura l'obbligo dei giudici nazionali di assicurare un'interpretazione delle norme procedurali nazionali tale da assicurare un accesso effettivo ai rimedi giurisdizionali nazionali e, quindi a quel sistema completo di rimedi proprio dell'ordinamento UE; un obbligo questo che, tuttavia, rimane ancorato al principio di leale cooperazione.

Accanto all'importante approdo sistemico – pur con i limiti di cui si è detto – della sentenza *UPA*, preme infine evidenziare che essa segna il culmine di una significativa evoluzione circa il fondamento, rintracciato dalla Corte, per affermare l'obbligo di definire un sistema di rimedi giurisdizionali nazionali. È, in particolare, possibile individuare tre snodi di questa evoluzione.

In una prima fase, di cui costituiscono paradigmatica espressione le sentenze *Rewe* e *Comet*, l'obbligo degli Stati membri di assicurare un complesso di rimedi giurisdizionali nazionali si fonda sulla richiamata triade costituita da effetto diretto, leale cooperazione e autonomia procedurale.

Successivamente, il fondamento del suddetto obbligo comincia a essere rintracciato nel diritto alla tutela giurisdizionale quale principio generale dell'ordinamento dell'Unione (*Johnston*), prescindendo in tal modo dall'effetto diretto della normativa *de qua* e dall'assenza di una normativa procedurale comune.

Infine, culmine di questa evoluzione è costituito dalla sentenza *UPA*, in cui come sopra richiamato, in primo luogo, il fondamento dell'obbligo degli Stati membri di prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali nazionali è rintracciato sia nel diritto alla tutela giurisdizionale effettiva quale elemento alla base dell'ordinamento giuridico dell'Unione come comunità

²⁸ G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, Napoli, 2021, 440.

di diritto, sia nella necessità di assicurare la completezza dei rimedi di tale sistema. In secondo luogo, si rileva come il suddetto obbligo cominci ad assumere, pur con i limiti di cui si è detto, una valenza costituzionale e sistemica.

2.1.1. Il contenuto della tutela giurisdizionale assicurata a livello nazionale: l'obbligo interpretativo dei giudici nazionali e l'enucleazione (eccezionale) di nuovi rimedi

Occorre ora soffermarsi brevemente sul contenuto dell'obbligo degli Stati di assicurare tutela giurisdizionale effettiva a livello nazionale e, in particolare, interrogarsi circa le conseguenze delineate dalla Corte nelle ipotesi in cui il legislatore nazionale non abbia (esplicitamente) individuato un rimedio finalizzato ad assicurare protezione ai diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione. Come si vedrà in questo paragrafo, il suddetto obbligo e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva implicano in particolare che, a fronte dell'inerzia del legislatore, l'effettività dei rimedi giurisdizionali nazionali sia assicurata per via interpretativa dai giudici nazionali.

Un passaggio giurisprudenziale chiave al riguardo è costituito dalla sentenza pronunciata sul ricorso proposto dall'*Oleificio Borelli* avverso la decisione con cui la Commissione respingeva la domanda della società di ottenere un contributo di un fondo europeo a sostegno dell'agricoltura²⁹. La società ricorrente lamentava, in particolare, che l'invalidità della decisione della Commissione derivasse dall'illegittimità del parere reso sulla richiesta dal Consiglio regionale della Liguria che, secondo la normativa europea rilevante, qualora avesse avuto contenuto negativo come nel caso di specie, avrebbe precluso la prosecuzione della procedura di esame della richiesta di contributo da parte della Commissione. La Corte ha respinto il ricorso rilevando di non essere competente a sindacare la legittimità di un atto emanato dalle autorità nazionali di uno Stato membro neppure nell'ipotesi, come nel caso in esame, in cui l'atto nazionale si inserisce nell'ambito di una procedura decisionale a livello dell'Unione.

In tale quadro, la Corte ha concluso che «[è] pertanto compito dei giudici nazionali statuire, se necessario previo rinvio pregiudiziale alla Cor-

²⁹ Corte giust., causa C-97/91, *Oleificio Borelli c Commissione*, sentenza del 3 dicembre 1992.

te, sulla legittimità dell'atto nazionale di cui trattasi conformemente alle modalità di controllo giurisdizionale applicabili a qualsiasi atto definitivo che, emanato dalla stessa autorità nazionale, possa recare pregiudizio a terzi, *e di conseguenza considerare ricevibile il ricorso proposto a questo scopo, anche se le norme procedurali nazionali non lo prevedono in un caso del genere*³⁰. Nei paragrafi successivi, il giudice dell'Unione ha quindi richiamato il principio generale del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva affermato nella pronuncia *Johnston* ed evidenziato che il sindacato giurisdizionale deve essere assicurato dagli Stati membri nei confronti dell'atto nazionale in ragione del fatto che esso si inserisce nell'ambito di una procedura comunitaria.

Il passaggio sopra citato segna una svolta fondamentale nella giurisprudenza qui in esame. Dall'obbligo dei giudici nazionali di assicurare un sindacato giurisdizionale sull'atto nazionale di "rilevanza comunitaria", la Corte ha infatti dedotto l'obbligo degli stessi giudici di "forzare" la formulazione delle norme procedurali del proprio ordinamento nazionale in modo da assicurare la ricevibilità del ricorso avverso l'atto *de qua*.

In tal modo, il principio del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, sancito in *Johnston*, viene a fondare un *obbligo interpretativo dei giudici nazionali* funzionale a garantire l'effettività del rimedio giurisdizionale nazionale. Si tratta di un obbligo riconducibile al più generale obbligo di interpretazione conforme che, quale espressione del principio di leale cooperazione funzionale ad assicurare un maggiore adattamento dell'ordinamento nazionale al diritto UE³¹, impone al giudice nazionale di esercitare il proprio potere giurisdizionale interpretando le disposizioni di diritto nazionale in modo da assicurare la piena efficacia del diritto UE³².

³⁰ *Ibid.*, punto 13 (corsivi aggiunti).

³¹ In tal senso, A. CIRCOLO, *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione*, in *Eurojus*, 2023, 95 ss.

³² A proposito dell'interpretazione conforme, *inter alia*, Corte giust., cause riunite da C-397/01 a C-403/01, *Pfeiffer e a.*, sentenza del 5 ottobre 2004, punti 114 ss.; causa C-160/01, *Mau*, sentenza del 15 maggio 2003. Per un'analisi circa le origini e il funzionamento dell'obbligo di interpretazione conforme, cfr. tra gli altri R. BARATTA, *Il telos dell'interpretazione conforme all'acquis dell'Unione*, in A. BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Jovene, Napoli, 2015, 33 ss., in particolare 36 ss.; B. NASCIBENE, P. DE PASQUALE, *Il diritto dell'Unione europea e il sistema giurisdizionale. La Corte di giustizia e il giudice nazionale*, in

A questo proposito occorre chiarire che il suddetto obbligo può arrivare finanche all'enucleazione, per via interpretativa, di un mezzo di tutela giurisdizionale non previsto dall'ordinamento nazionale laddove esso risulti necessario al fine di assicurare tutela giurisdizionale effettiva. Tale possibilità sembrava già stata evocata, pur lasciando qualche margine di incertezza, nelle sentenze *Rewe* e *Comet*. In esse, infatti, dopo aver affermato che i diritti derivanti dal diritto UE devono trovare protezione davanti agli organi giudiziari nazionali «secondo le modalità stabilite dalle norme interne»³³, è stato precisato che «[u]na diversa soluzione sarebbe possibile *soltanto* qualora tali modalità e termini rendessero, in pratica, impossibile l'esercizio di diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare»³⁴. In tal modo, la Corte sembrava aver già individuato nell'effettività il requisito il cui mancato rispetto impone, pur in via eccezionale, l'introduzione di rimedi ulteriori oltre a quelli previsti dall'ordinamento nazionale³⁵.

L'interrogativo è stato poi chiarito in via definitiva nella ben nota pronuncia *Unibet*, in cui la Corte ha statuito che, in linea di principio, il TCE non impone l'introduzione di mezzi di impugnazione ulteriori rispetto a quelli già previsti dal diritto nazionale al fine di tutelare il diritto dell'Unione e che trova applicazione il principio dell'autonomia procedurale. Tuttavia, tale

Eurojus, 2023, 1 ss., spec. 13 ss.; A. CIRCOLO, *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione*, cit. e la dottrina ivi citata.

³³ Corte giust., *Rewe*, cit., punto 5 e *Comet*, cit., punto 15.

³⁴ Corte giust., *Rewe*, cit., punto 5 e *Comet*, cit., punto 16.

³⁵ Nello stesso senso depone, pur con qualche ulteriore incertezza, Corte giust., causa C-158/80, *Rewe mot Hauptzollamt Kiel*, sentenza del 7 luglio 1981, punto 44, in cui si afferma che «è opportuno osservare anzitutto che il Trattato, nonostante abbia istituito un certo numero di azioni dirette che possono eventualmente venir esperite dai singoli dinanzi alla Corte di giustizia, non ha comunque inteso istituire mezzi d'impugnazione esperibili dinanzi ai giudici nazionali, onde salvaguardare il diritto comunitario, diversi da quelli già contemplati dal diritto nazionale. Per contro, il sistema di tutela giurisdizionale istituito dal Trattato, che trova in particolare espressione nell'art. 177, implica che qualunque tipo d'azione contemplato dal diritto nazionale deve poter essere esperito per garantire il rispetto delle norme comunitarie aventi efficacia diretta alle stesse condizioni di ricevibilità e di procedura che valgono quando si tratta di garantire l'osservanza del diritto nazionale»; nel senso che tale sentenza «raised the potentially thorny question of where the distinction lay between adapting the circumstances in which an existing remedy should be granted and creating a new remedy», A. ARNULL, *Case C-432/05, Unibet (London) Ltd and Unibet (International) Ltd v. Justitiekanslern, judgment of the Grand Chamber of 13 March 2007*, cit., 1773.

discrezionalità del legislatore nazionale incontra un limite nel diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, quale principio generale dell'ordinamento dell'Unione³⁶. Ne consegue che tale diritto non impone, di per sé, l'esistenza di un ricorso autonomo diretto finalizzato, in via principale, a esaminare la conformità delle disposizioni nazionali con il diritto UE, *a condizione che* nell'ordinamento nazionale siano previsti altri rimedi giurisdizionali che consentano di valutare, anche in via incidentale, la suddetta conformità e che risultino conformi ai principi di equivalenza ed effettività. In tale occasione, la Corte ha inoltre fornito una precisazione importante circa la nozione di effettività, specificando che qualora, per ottenere un rimedio giurisdizionale volto a contestare la conformità delle disposizioni nazionali con il diritto UE, un privato non abbia altro modo che violare un atto esponendosi così al procedimento amministrativo o penale che ne deriva, non può ritenersi garantita una tutela giurisdizionale effettiva.

Vale, infine, la pena di richiamare la nuova e particolare connotazione che l'obbligo interpretativo qui esaminato ha trovato nella sentenza *UPA* in cui esso, come già visto, è ricondotto al principio della completezza dei rimedi che tanta importanza assume in tale pronuncia. L'operazione adeguatrice che si richiede ai giudici nazionali è in questa occasione riferita alle norme nazionali disciplinanti l'esercizio dell'azione giurisdizionale e sembra prospettare un'interpretazione più ampia possibile in modo da consentire di far valere la legittimità degli atti nazionali concernenti l'applicazione di un atto di diritto UE di portata generale e, in tal modo, di eccepire l'invalidità di quest'ultimo.

3. L'art. 19 TUE e il riconoscimento degli organi giurisdizionali nazionali quali garanti del sistema giurisdizionale dell'Unione: il parere 1/09

Esaminata la giurisprudenza relativa al ruolo dei rimedi giurisdizionali nazionali nelle pronunce precedenti all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, occorre concentrarsi su quella ad essa successiva, al fine di evidenziare le eventuali implicazioni derivanti dall'introduzione nel diritto primario di una norma quale l'art. 19 TUE.

³⁶ Corte giust., sentenza *Unibet*, punto 42.

A tal fine, è utile prendere le mosse dal parere 1/09, reso nel 2011, in cui come noto la Corte ha valutato la compatibilità con il diritto dell'Unione del Progetto di accordo sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario il quale prevedeva l'istituzione di un Tribunale avente competenza esclusiva in relazione alle controversie promosse da privati in materia di brevetti e cui sarebbe stata attribuita la facoltà di sollevare rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia in relazione all'interpretazione e all'applicazione del diritto UE rilevante³⁷. In tale parere, la Corte ha ritenuto che il sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetto comunitario, delineato dal Progetto di accordo, non fosse compatibile con il diritto dell'Unione poiché attribuendo competenza esclusiva in relazione alle suddette controversie e il compito di interpretare e applicare il diritto UE a un giudice internazionale collocato al di fuori del quadro istituzionale e giurisdizionale dell'Unione, avrebbe privato i giudici nazionali delle proprie competenze in materia di interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione, in qualità di «giudici di “diritto ordinario” dell'ordinamento giuridico dell'Unione» e la Corte di Giustizia della sua competenza a risolvere le questioni pregiudiziali sollevate dai suddetti giudici nazionali.

Il parere 1/09 assume una particolare rilevanza poiché ha rappresentato la prima occasione in cui la Corte si è pronunciata sul ruolo dei giudici nazionali dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e, dunque dell'art. 19 TUE, offrendo l'occasione per definire alcuni aspetti di portata costituzionale dell'architettura caratterizzante il sistema giurisdizionale dell'Unione³⁸. Ne consegue la rilevanza di una breve disamina dei paragrafi della pronuncia ad esso riferiti.

Da tale analisi emerge, innanzitutto, l'importante – e sorprendente³⁹ –

³⁷ Corte giust., parere 1/09, *Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets*, parere dell'8 marzo 2011; per un'analisi del parere in relazione alla questione della tutela brevettuale nel diritto UE cfr., *inter alia*, J. ALBERTI, *Il parere della Corte di giustizia sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, 367 ss.

³⁸ In tal senso, R. BARATTA, *National Courts as 'Guardians' and 'Ordinary Courts' of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2011, 297 ss., spec. 307: «Opinion 1/09, it may be argued, is deemed to acquire an authoritative status, given its contribution to the architecture of the Union judicial system. Indeed, some passages of its *ratio decidendi* seem to add new bricks to the 'constitutional building' of the EU».

³⁹ Per l'uso di questo aggettivo, *Ibid.*, 304.

statuizione secondo cui dall'art. 19 TUE «si evince» che «è compito della Corte e degli organi giurisdizionali degli Stati membri assicurare il rispetto di quest'ordinamento giuridico e del sistema giurisdizionale dell'Unione»⁴⁰. Una tale affermazione va significativamente oltre la formulazione letterale della disposizione *de qua* la quale – come noto – fa riferimento “esclusivamente” all'obbligo degli Stati membri di stabilire «i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione». Se, come sopra richiamato, tale obbligo costituisce una codificazione della formula *UPA* con cui la Corte aveva già cominciato a riconoscere un ruolo sistemico e costituzionale agli organi giurisdizionali nazionali, nel parere 1/09 tale ruolo assume una portata decisamente più ampia: ad essi, infatti, non spetta “solo” il compito di assicurare l'effettività del diritto dell'Unione e la tutela giurisdizionale dei diritti da questo conferiti ai singoli, ma anche di operare quali “garanti” dell'ordinamento giuridico e del sistema giurisdizionale dell'Unione⁴¹.

La circostanza che «le funzioni» dei giudici nazionali siano – unitamente a quelle della Corte – «*essenziali* alla salvaguardia della natura stessa dell'ordinamento giuridico istituito dai Trattati»⁴² emerge ancor più nel prosieguo del parere, laddove sono richiamate le competenze dei giudici nazionali e della Corte nell'ambito del rinvio pregiudiziale. Proprio tali competenze sarebbero, infatti state compromesse dal Progetto di accordo in ragione della procedura di rinvio pregiudiziale che avrebbe visto protagonista il Tribunale dei brevetti nell'esercizio delle sue competenze⁴³. Come è stato autorevolmente rilevato, nel parere 1/09, la Corte ha

⁴⁰ Corte giust., parere 1/09, cit., punto 66 (corsivo aggiunto).

⁴¹ Dello stesso avviso è J. ALBERTI, *Il parere della Corte di giustizia sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, cit., 380.

⁴² Corte giust., parere 1/09, cit., punto 85 (corsivo aggiunto).

⁴³ La conclusione della Corte si fonda, invero, anche su una terza argomentazione; essa ha infatti constatato che, contrariamente a quanto accade nel caso di una violazione del diritto UE attribuibile al giudice di uno Stato membro, una pronuncia del Tribunale dei brevetti contraria al diritto UE non avrebbe potuto essere accertata nell'ambito di una procedura di infrazione davanti alla Corte né assicurare una tutela risarcitoria al singolo danneggiato. Tale argomentazione non presenta, tuttavia, profili di interesse ai fini dell'analisi qui svolta; per un approfondimento su questo aspetto, si v. *inter alia* T. LOCK, *Taking National Courts More Seriously? Taking national courts more seriously? Comment on opinion 1/09*, in *European Law Review*, 2011, 576 ss., spec. 583-584.

evidenziato non solo la “tradizionale” funzione del rinvio pregiudiziale, quale meccanismo posto a garanzia della corretta e uniforme applicazione del diritto UE, ma ha altresì messo in luce il ruolo che esso svolge al fine di assicurare la tutela dei diritti riconosciuti ai singoli dall’ordinamento dell’Unione⁴⁴.

Proprio questo riferimento consente di apprezzare ulteriormente la prospettiva adottata dalla Corte nel parere 1/09 e il diverso approccio rispetto alla sentenza *UPA*. Come sopra richiamato, in essa agli organi giurisdizionali nazionali non era stata riconosciuta una rilevanza costituzionale autonoma, bensì strettamente *funzionale* ad assicurare, tramite il meccanismo del rinvio pregiudiziale, la completezza dei rimedi e, dunque, il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. Nel parere 1/09 si assiste a un rovesciamento di questo paradigma: è proprio il ruolo che i giudici nazionali svolgono nell’ambito del rinvio pregiudiziale – e del quale non possono, pertanto, essere privati – a far sì che le funzioni attribuite loro «*congiuntamente*»⁴⁵ alla Corte, siano «essenziali» per la salvaguardia della natura dell’ordinamento giuridico dell’Unione e per la tutela giurisdizionale effettiva, nell’ambito di un rapporto di «collaborazione»⁴⁶ e di «cooperazione diretta»⁴⁷ con la Corte stessa. Fatta salva la garanzia del rispetto dell’autonomia dell’ordinamento dell’Unione che, come esplicitamente specificato, costituisce una prerogativa esclusiva della Corte, nel parere 1/09, i giudici nazionali sono collocati nella «*cornice istituzionale e giurisdizionale dell’Unione*»⁴⁸ e, si configurano in particolare quali *co-protagonisti*⁴⁹, insieme alla Corte («congiuntamente»), del sistema giurisdizionale

⁴⁴ R. BARATTA, *National Courts as ‘Guardians’ and ‘Ordinary Courts’ of EU Law*, cit, 309, riferendosi al punto 84 del parere 1/09 in forza del quale «Il sistema introdotto dall’art. 267 TFUE istituisce, di conseguenza, una cooperazione diretta tra la Corte e i giudici nazionali, nell’ambito della quale questi ultimi partecipano strettamente alla corretta applicazione e all’interpretazione uniforme del diritto dell’Unione, *nonché alla tutela dei diritti attribuiti da quest’ordinamento giuridico ai privati*» (evidenziazione aggiunta).

⁴⁵ Corte giust. parere 1/09, cit., punto 69 (corsivo aggiunto).

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibid.*, punto 84.

⁴⁸ Rileva *a contrario* quanto statuito nel punto 71 del parere: «Per quanto concerne le caratteristiche del TB, è importante osservare, anzitutto, che questo giudice si situa all’esterno della cornice istituzionale e giurisdizionale dell’Unione. Infatti, esso non fa parte del sistema giurisdizionale previsto dall’art. 19, n. 1, TUE».

⁴⁹ Fa riferimento a una condivisione S. DENYS, *Avis négatif sur le projet de création*

dell'Unione quale delineato dall'art. 19, par. 1, TUE.

Ai fini dell'analisi qui svolta, è importante rimarcare la rilevanza centrale – e dirimente – assunta dall'art. 19 TUE nel ragionamento svolto dalla Corte nel parere 1/09. A ben vedere, in effetti, l'incompatibilità tra il Progetto e il diritto UE avrebbe potuto affermarsi anche facendo riferimento solo alle competenze dei giudici nazionali e della Corte nell'ambito del rinvio pregiudiziale. Tale argomentazione, invece, va “esclusivamente” a coadiuvare l'analisi generale svolta con riguardo al ruolo dei giudici nazionali nel sistema giurisdizionale dell'Unione in forza dell'art. 19 TUE: è proprio l'interpretazione che la Corte ha dato a tale disposizione – pur certamente letta anche alla luce dell'art. 267 TFUE⁵⁰ – alla base della conclusione circa la collocazione dei giudici nazionali all'interno del sistema giurisdizionale dell'Unione⁵¹.

Occorre infine svolgere qualche considerazione in relazione al richiamo operato nel parere in esame con riguardo al principio di leale cooperazione. *Dopo* essersi soffermata sull'art. 19 TUE nei termini sopra richiamati, la Corte ha «*parimenti*»⁵² evidenziato, in continuità con la giurisprudenza pre-Lisbona opportunamente citata, il compito degli organi giurisdizionali nazionali nel garantire la piena applicazione del diritto UE e il diritto alla tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive riconducendo tale ruolo ai più ampi obblighi esistenti in capo agli Stati in forza del principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, n. 1 TUE, in

d'une juridiction des brevets, in Europe, 2011, 4 ss.; si v. anche R. BARATTA, *National Courts as 'Guardians' and 'Ordinary Courts' of EU Law*, cit., 308-9: «It appears as if their competence [of national courts], as EU provisions enforcers, is as important as that of the ECJ even though it is only for the Court, as supreme judge, to ensure the autonomy of the whole system» (corsivo aggiunto).

⁵⁰ Evidenzia in particolare la «close connection between Article 19(1) TEU and Article 267 TFEU» nel ragionamento della Corte, R. BARATTA, *National Courts as 'Guardians' and 'Ordinary Courts' of EU Law*, cit., 309.

⁵¹ Rileva a questo riguardo che la Corte abbia concluso la propria argomentazione sull'importanza del rinvio pregiudiziale statuendo che «le funzioni attribuite, rispettivamente, ai giudici nazionali e alla Corte sono essenziali alla salvaguardia della natura stessa dell'ordinamento istituito dai Trattati» (punto 85, corsivo aggiunto) e, dunque, con una statuizione analoga a quella secondo cui dall'art. 19, par. 1 TUE, si evince che «è compito della Corte e degli organi giurisdizionali degli Stati membri assicurare il rispetto di quest'ordinamento giuridico e del sistema giurisdizionale dell'Unione» (punto 66).

⁵² Corte giust., parere 1/09, cit., punto 68.

particolare quello di garantire nel proprio territorio l'applicazione e l'osservanza del diritto dell'Unione⁵³.

L'utilizzo dell'avverbio «parimenti»⁵⁴ induce ad affermare che, nel parere 1/09, *il ruolo degli organi giurisdizionali nazionali trova un duplice fondamento* che, come si vedrà, sarà ulteriormente chiarito nella giurisprudenza successiva: *l'art. 19 TUE* – interpretato nel modo sopra evidenziato – e il complesso di obblighi esistenti in capo agli Stati membri in forza del *principio di leale cooperazione*. Si tratta di due fondamenti autonomi, benché strettamente connessi dal punto di vista sostanziale; si può infatti affermare che il principio di leale cooperazione trovi una specifica e particolare applicazione nell'obbligo di cui all'art. 19, par. 1, co. 2, TUE in una sorta di rapporto di *genus a species*⁵⁵.

Ciò induce a interrogarsi circa la distinzione che la Corte pare aver delineato a partire dal parere 1/09 tra l'art. 19 TUE e il principio di leale cooperazione. In particolare, a differenza di quest'ultimo da cui, già nella giurisprudenza pre-Lisbona, era stato enucleato l'obbligo dei giudici nazionali di interpretare le norme procedurali nazionali in modo da as-

⁵³ *Ibidem*: «Parimenti, occorre rilevare che spetta agli Stati membri, in particolare, in forza del principio di leale cooperazione, enunciato dall'art. 4, n. 3, primo comma, TUE, garantire, ciascuno sul proprio territorio, l'applicazione e l'osservanza del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza 16 luglio 1998, causa C298/96, *Oelmühle e Schmidt Söhne*, Racc. p. I4767, punto 23). Inoltre, in forza del secondo comma di questa stessa disposizione, gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. In tale cornice, spetta agli organi giurisdizionali nazionali e alla Corte garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, nonché la tutela giurisdizionale dei diritti che i soggetti dell'ordinamento ricavano dal medesimo (v., in tal senso, sentenza 13 marzo 2007, causa C432/05, *Unibet*, Racc. pag. I2271, punto 38 e giurisprudenza ivi citata)».

⁵⁴ Corte giust., parere 1/09, cit., punto 68; depone nello stesso senso anche la versione francese del parere che recita «Il convient de relever, également, qu'il incombe aux États membres, notamment, en vertu du principe de coopération loyale, énoncé à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, d'assurer, sur leur territoire respectif, l'application et le respect du droit de l'Union».

⁵⁵ In tal senso, F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, 122 ss.; J. ALBERTI, *Il parere della Corte di giustizia sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, cit.; E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par.1, TUE*, in *Il Dir. Un. Eur.*, 2019, 245 ss., spec. 248; M. KLAMERT, B. SCHIMA, *Article 19*, cit., spec. 182.

sicurare un rimedio giurisdizionale effettivo⁵⁶, l'art. 19 TUE inquadra il ruolo degli organi giurisdizionali nazionali in una prospettiva sistemica e costituzionale e – come si è visto – secondo un'ottica autonoma e non più funzionale alla completezza del sistema. Come emergerà ancor meglio nella giurisprudenza successiva (v. *infra*), è proprio a partire da questa disposizione che la Corte configura i giudici nazionali come co-protagonisti del sistema giurisdizionale dell'Unione.

3.1. (segue) *e la sentenza Inuit*

Le importanti statuizioni del parere 1/09 hanno trovato conferma nella successiva sentenza *Inuit* in cui la Grande sezione della Corte ha, tra l'altro, respinto l'argomentazione dei ricorrenti, secondo cui l'interpretazione data dal Tribunale ai requisiti di ricevibilità, di cui all'art. 263, co. 4, TFUE, sarebbe stata in contrasto con l'art. 47 della Carta. Oltre alla teoria della completezza dei rimedi giurisdizionali e all'impossibilità di invocare l'art. 47 della Carta per modificare i requisiti di ricevibilità del ricorso di annullamento quali definiti dall'art. 263, co. 4, TFUE, la Corte ha fatto altresì riferimento al ruolo degli organi giurisdizionali nazionali.

A tal proposito, il giudice dell'Unione, confermando – e richiamando esplicitamente – il parere 1/09, ha ribadito l'importante statuizione secondo cui dall'art. 19, par. 1, TUE «si evince» che «il controllo giurisdizionale del rispetto dell'ordinamento dell'Unione è assicurato»⁵⁷ tanto dalla Corte quanto dagli organi giurisdizionali degli Stati membri. In tale quadro, i giudici nazionali hanno, «*in collaborazione* con la Corte, una funzione loro attribuita *congiuntamente* al fine di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati»⁵⁸. Ne consegue («pertanto»⁵⁹) – prosegue la Grande sezione – che spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali tale da garantire il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, conformemente a quanto «ribadito» dall'art. 19 TUE⁶⁰. A questo riguardo, la Corte ha quindi concluso richia-

⁵⁶ Corte giust., causa C-432/05, *Unibet*, 13 marzo 2007, punto 43.

⁵⁷ Corte giust., sentenza *Inuit*, cit., punto 90.

⁵⁸ *Ibid.*, punto 99 (corsivi aggiunti).

⁵⁹ *Ibid.*, punto 100.

⁶⁰ *Ibid.*, punto 101.

mando il principio dell'autonomia procedurale e i limiti dell'equivalenza e dell'effettività.

Quanto affermato dalla Grande sezione nella sentenza *Inuit* con riguardo all'art. 19 TUE è caratterizzato da una sorta di circolarità. Da un lato, come già statuito nel parere 1/09, da tale disposizione si evince la funzione svolta congiuntamente dai giudici nazionali e dalla Corte nell'ambito del sistema giurisdizionale dell'Unione. Dall'altro, a tale funzione si ricollega l'obbligo degli Stati membri di prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali effettivi che è «ribadito» nello stesso art. 19 TUE.

Tale circolarità è, in realtà, solo apparente e, anzi, permette di chiarire meglio l'interpretazione data a tale disposizione fin dal parere 1/09, consentendo di affermare l'esistenza di due principi distinti, ma entrambi basati sull'art. 19 TUE. *Primo*, l'obbligo statutale di prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali tale da assicurare la tutela giurisdizionale effettiva, enucleato nella sentenza *UPA*, riconducibile al più generale principio di leale cooperazione, e poi codificato nell'art. 19 TUE. *Secondo*, il riconoscimento del ruolo degli organi giurisdizionali nazionali quali co-protagonisti, *congiuntamente* alla Corte, del sistema giurisdizionale dell'Unione che non è esplicitamente codificato dall'art. 19, par. 1, TUE, bensì è stato «evinto» dalla Corte a partire da tale disposizione. Si potrebbe obiettare l'esistenza di una sostanziale coincidenza tra le due statuizioni⁶¹. Tale obiezione può essere facilmente respinta considerando che l'istituzione di rimedi giurisdizionali effettivi (*il primo principio*) è cosa diversa dalla collocazione che questi assumono nel sistema giurisdizionale complessivo dell'Unione (*il secondo principio*). Come sopra richiamato, il primo principio era già stato sancito nella sentenza *UPA* ma in essa gli organi giurisdizionali nazionali erano concepiti svolgere un ruolo *funzionale* al sistema giurisdizionale dell'Unione; l'elaborazione del secondo principio, a partire dal parere 1/09, segna un capovolgimento del paradigma – quasi una

⁶¹ Pur in una prospettiva diversa da quella qui proposta, una duplice rilevanza dell'art. 19 TUE è messa in luce anche da E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par.1, TUE*, cit., 249; l'Autrice evidenzia che il principio della tutela giurisdizionale effettiva sancito da tale disposizione non costituisce solo una manifestazione del principio di leale cooperazione conseguenza dell'appartenenza all'Unione, ma si configura anche come «un elemento su cui poggia il patto di fiducia tra gli Stati e dunque elemento sistemico e fondante dell'ordinamento UE».

rivoluzione copernicana – tale per cui gli organi giurisdizionali nazionali partecipano al sistema giurisdizionale dell’Unione, congiuntamente alla Corte.

3.2. Le ricadute concrete dell’art. 19 TUE: gli obblighi derivanti in capo agli Stati membri in materia di organizzazione della giustizia a partire dalla sentenza ASJP

L’assetto sopra delineato trova conferma e una prima importante concretizzazione nella sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (d’ora in poi «ASJP»)⁶² in cui la Corte ha statuito che l’art. 19 TUE non ostasse a misure di austerità che, nell’ambito di un programma di assistenza finanziaria dell’Unione a favore del Portogallo volto ad eliminare l’eccessivo disavanzo di bilancio, avevano comportato, tra l’altro, una riduzione stipendiale dei magistrati del Tribunal de Contas.

Si tratta, senza dubbio, di una sentenza storica poiché per la prima volta la Corte, partendo dall’art. 19 TUE e dall’interpretazione datane nel parere 1/09 e nella sentenza *Inuit*, ha statuito che ogni organo nazionale qualificabile come giurisdizione ai sensi del diritto UE deve rispondere ai requisiti richiesti per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva, secondo lo standard definito dall’art. 47 della Carta⁶³ e, dunque, essere conforme a garanzie di indipendenza e imparzialità⁶⁴.

Senza ripercorrere interamente il ragionamento svolto dalla Grande sezione, occorre tuttavia soffermarsi su alcuni passaggi particolarmente importanti ai fini dell’analisi qui svolta.

⁶² Corte giust., causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, sentenza del 27 febbraio 2018.

⁶³ Come emerge fin da Corte giust., sentenza ASJP, cit., «l’articolo 47 della Carta deve essere debitamente preso in considerazione ai fini dell’interpretazione dell’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE»; per questa formulazione, si v. *inter alia*, causa C-791/19, *Commissie c. Polonia*, sentenza del 15 luglio 2021, punto 87.

⁶⁴ Si v. altresì cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația “Forumul Judecătorilor din România”*, sentenza del 18 maggio 2021, punto 162; causa C-896/19, *Repubblika*, sentenza del 20 aprile 2021, punti 63 e 64; in tali occasioni, la Corte, richiamando che l’adesione all’UE di uno Stato presuppone il rispetto dei valori di cui all’art. 2 TUE, tra cui compare il valore dello Stato di diritto che è concretizzato dall’art. 19 TUE, ha stabilito un obbligo degli Stati membri di non modificare la propria normativa in materia di organizzazione della giustizia che sia tale da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto.

Un primo snodo di fondamentale importanza nel ragionamento della Corte è quello per cui ogni Stato membro «deve garantire»⁶⁵ che gli organi del proprio apparato giudiziario che, in quanto «giurisdizione» nel senso definito dal diritto dell'Unione, sono anche solo *potenzialmente* chiamati a pronunciarsi sull'applicazione e sull'interpretazione del diritto UE⁶⁶ e fanno quindi parte del sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto UE, soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva tra cui, ai sensi dell'art. 47 della Carta, rientra il requisito di indipendenza. È fondamentale rilevare, per l'analisi qui condotta, che la Corte sia giunta a statuire l'obbligo per gli Stati membri di assicurare che i propri organi giurisdizionali – potenzialmente chiamati ad applicare il diritto UE – rispondano ai requisiti necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva, dopo aver richiamato che, secondo quanto già sancito nel parere 1/09 e nella sentenza *Inuit*, «[l']articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali»⁶⁷. È proprio in ragione di questa funzione svolta dagli organi giurisdizionali nazionali, *congiuntamente* alla Corte, che in capo ad essi si impone il rispetto delle stesse garanzie di indipendenza richieste a livello dell'Unione, conducendo la Grande sezione a statuire che «La garanzia di indipendenza, intrinseca alla funzione giurisdizionale [...] si impone non soltanto a livello dell'Unione, per i giudici dell'Unione e gli avvocati generali della Corte, come previsto dall'articolo 19, paragrafo 2, terzo comma, TUE, ma anche a livello degli Stati membri, per i giudici nazionali»⁶⁸.

Un altro aspetto cardine nel ragionamento della Corte è costituito dalla centralità assunta dall'art. 19 TUE. Discostandosi dalla soluzione proposta dall'avvocato generale, la Grande sezione si è infatti pronunciata utiliz-

⁶⁵ Corte giust., sentenza *ASJP*, cit., punto 37.

⁶⁶ *Ibid.*, punto 40.

⁶⁷ *Ibid.*, punto 32 (corsivo aggiunto); si veda anche punto 33: «Pertanto, detti giudici adempiono, in collaborazione con la Corte, una funzione loro attribuita congiuntamente al fine di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati».

⁶⁸ *Ibid.*, punto 42. Pur in una prospettiva lievemente diversa, questo aspetto è evidenziato in M. BONELLI, M. CLAES, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, 622 ss., spec. 621.

zando quale parametro l'art. 19 TUE e non l'art. 47 della Carta, che pure era stato richiamato nel quesito pregiudiziale e che avrebbe ugualmente consentito di darvi soluzione⁶⁹. Facendo riferimento alla formulazione dell'art. 19 TUE, riferita ai «settori disciplinati dal diritto dell'Unione», la Corte ne ha definito un ambito di applicazione che risulta estremamente ampio in quanto esteso a *qualsiasi* organo giurisdizionale nazionale che risulti, anche solo *astrattamente*, competente a pronunciarsi su una controversia dando applicazione e interpretando il diritto UE, a prescindere dalla circostanza che tale applicazione avvenga nello specifico caso di specie. In altre parole, a differenza dell'art. 47 della Carta, la cui applicazione presuppone l'esistenza di una fattispecie concreta rientrante nell'ambito di applicazione del diritto UE ai sensi dell'art. 51 della Carta stessa, la Corte ha ritenuto che, ai fini dell'applicabilità dell'art. 19 TUE, sia sufficiente un collegamento meramente «virtuale» tra la fattispecie pendente davanti al giudice nazionale e il diritto UE⁷⁰ privilegiando così un criterio

⁶⁹ Circa la soluzione che la Corte avrebbe potuto perseguire utilizzando l'art. 47 della Carta e la rilevanza che avrebbe avuto una pronuncia della Corte in cui si chiarisse la possibilità di ricondurre al diritto dell'UE le misure di assistenza finanziaria a favore degli Stati appartenenti alla zona euro, quali quelle adottate a favore del Portogallo che avevano dato origine alla questione pregiudiziale, v. A. MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, 421 ss.; L. PECH, S. PLATON, *Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *Eulawlive*, 13 marzo 2018; M. BONELLI, M. CLAES, *Judicial Serendipity*, cit.

⁷⁰ Per l'espressione «collegamento virtuale» v. A. MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, cit., 426; similmente, fanno riferimento a un «virtual link», L. PECH, S. PLATON, *Rule of Law backsliding in the EU*, cit. La questione dell'ampio (e pressoché illimitato) ambito di applicazione dell'art. 19 ha suscitato ampia discussione in dottrina, si v. tra gli altri, S. PRECHAL, *Article 19 TEU and National Courts*, cit., in particolare, 20 ss.; N. LAZZERINI, *Inapplicabile, ma comunque rilevante? La Carta dei diritti fondamentali nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia sull'indipendenza dei giudici nazionali*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, 171 ss.; v. L. S. ROSSI, *La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2020, 639 ss.; P. VAN ELSUWEGE, F. GREMMELPREZ, *Protecting the rule of law in the EU legal order: a constitutional role for the European Court of Justice*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, 8 ss.; L. BADET, *À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de*

“organico” basato, esclusivamente, sulla funzione che il giudice nazionale occupa all’interno del sistema giurisdizionale dell’UE⁷¹. Peraltro, all’ampiezza dell’ambito di applicazione dell’art. 19 TUE corrisponde un’altrettanta ampiezza del sindacato esercitabile dalla Corte in relazione al rispetto degli obblighi derivanti da tale disposizione.

La centralità dell’art. 19 emerge ulteriormente considerando il richiamo operato dalla Grande sezione al meccanismo del rinvio pregiudiziale. Rileva che, nonostante la Corte abbia evidenziato il ruolo «essenziale» dell’indipendenza dei giudici nazionali «in particolare» per il meccanismo del rinvio pregiudiziale⁷², tale riferimento avvenga solo *dopo* aver richiamato il ruolo che, alla luce dell’art. 19 TUE e dell’interpretazione data-ne dalla giurisprudenza della Corte, gli organi giurisdizionali nazionali svolgono nel sistema giurisdizionale dell’Unione. Certamente, la centralità dell’art. 19 TUE nel *reasoning* della sentenza consegue, oltre che a una precisa scelta «politica» del giudice dell’Unione⁷³, alla circostanza che il quesito pregiudiziale formulato dal giudice del rinvio avesse richiamato quale norma parametro tale disposizione – unitamente all’art. 47 della Carta – e non, invece, l’articolo 267 TFUE. D’altra parte, è significativo che, a fronte dell’importanza riconosciuta altrove dalla Corte al rinvio pregiudiziale quale “chiave di volta” del sistema giurisdizionale dell’Unione, nella sentenza *ASJP* il richiamo a tale meccanismo – pur ricono-

l'État de droit, in *Cahiers de droit européen*, 2020, 57 ss.

⁷¹ Cfr. da M. BONELLI, M. CLAES, *Judicial Serendipity*, cit., 631; gli AA. fanno riferimento, in particolare, all’utilizzo da parte della Corte di un criterio «funzionale» piuttosto che sostanziale.

⁷² Corte giust., sentenza *ASJP*, cit., punto 43.

⁷³ La dottrina è unanime nell’evidenziare la necessità di interpretare la decisione adottata dalla Corte in *ASJP* alla luce della volontà della Corte di individuare nel diritto primario dell’Unione, non senza una certa creatività, gli strumenti volti a consentirle di pronunciarsi in relazione alla crisi dello stato di diritto che, all’epoca, aveva già coinvolto alcuni Stati membri, quali la Polonia e l’Ungheria; in questo senso, v. in particolare M. BONELLI, M. CLAES, *Judicial Serendipity*, cit., in particolare 623 e 634 ss.; L. PECH, S. PLATON, *Rule of Law backsliding in the EU*, cit.; M. KRAJEWSKI, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena’s Dilemma*, in *European Papers*, 2018, 395 ss.; M. PARODI, *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *European Papers*, 2018, 985 ss., in particolare 291; A. MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell’Unione europea*, cit., 428.

sciuto essere di essenziale importanza – avvenga solo successivamente alla sopra richiamata argomentazione principale incentrata sull'art. 19 TUE e segnatamente si configuri come una esemplificazione («in particolare») dell'importanza dell'indipendenza dei giudici nazionali. Emerge, inoltre, il diverso approccio rispetto al parere 1/09 in cui, come visto, la Corte ha individuato una stretta connessione tra l'art. 19 TUE e l'art. 267 TFUE; connessione che, invece, sembra scemare significativamente, se non venire del tutto meno, nella pronuncia *ASJP*.

Prima di spostare lo sguardo sulle importanti conseguenze di questa pronuncia per l'analisi qui svolta, occorre ancora sottolineare che in essa è presente, in continuità con il parere 1/09, il riferimento al ruolo degli Stati membri quali garanti della piena applicazione e del rispetto del diritto UE nel proprio territorio in virtù del principio di leale cooperazione e, dunque del loro obbligo «come prevede l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE» di stabilire rimedi giurisdizionali effettivi⁷⁴. Questo richiamo conferma la presenza di quei due principi di cui si è detto in chiusura del paragrafo precedente e, invero, già delineati *in nuce* nel parere 1/09. Da un lato, l'obbligo degli Stati membri di prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali che garantisca tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'art. 19 TUE in continuità con la giurisprudenza pre-Lisbona e riconducibile al più generale principio di leale cooperazione. Dall'altro, il riconoscimento sulla base di una interpretazione «estensiva» del dettato dell'art. 19, del ruolo che gli organi giurisdizionali nazionali svolgono, *congiuntamente* alla Corte, nel sistema giurisdizionale dell'Unione.

Muovendo ora a considerare le ricadute più importanti della pronuncia qui in esame, occorre evidenziare che, in relazione alla funzione attribuita congiuntamente ai giudici nazionali e alla Corte nel sistema giurisdizionale dell'Unione, la sentenza *ASJP* aggiunge un importante tassello rispetto a quanto affermato nel parere 1/09 e, successivamente, confermato nella pronuncia *Inuit*. Come è stato giustamente affermato⁷⁵, nella sentenza *ASJP*, la Corte, statuendo che l'art. 19 TUE costituisce una concretizzazione del valore dello Stato di diritto, sancito dall'art. 2 TUE, ha avuto l'occasione di conferire una portata e ricaduta concrete ai valori sanciti da

⁷⁴ Corte giust., sentenza *ASJP*, cit., punto 34.

⁷⁵ S. PRECHAL, *Article 19 TEU and National Courts*, cit., 14 ss.

tale disposizione. Tale concretizzazione non si realizza solo su un piano concettuale, bensì anche in relazione – nuovamente – al ruolo dei giudici nazionali. Individuando nell'esistenza di un controllo giurisdizionale effettivo che garantisca il rispetto del diritto UE una caratteristica «intrinseca ad uno Stato di diritto»⁷⁶ e che i giudici nazionali assicurano il suddetto controllo, la Corte ha implicitamente riconosciuto un ulteriore elemento che contribuisce a definire la ricaduta pratica del valore rappresentato dallo Stato di diritto: i giudici nazionali, assicurando il rispetto del diritto UE, danno concreta applicazione allo Stato di diritto – quale valore dell'UE e ne rappresentano, al tempo stesso, concretizzazione concreta.

Più specificatamente, la sentenza *AJIP* ha costituito un passaggio fondamentale nell'ambito della giurisprudenza sull'art. 19 TUE. Se nel parere 1/09 e nella sentenza *Inuit*, la portata di tale disposizione si collocava “solo” su un piano astratto – benché di rilevanza fondamentale –, nella sentenza *ASJP* la Corte le ha, per la prima volta, riconosciuto una rilevante portata prescrittiva. Detto altrimenti, con tale decisione l'art. 19, oltre ad avere quella rilevanza sistemica e costituzionale che le era stata già riconosciuta, si configura come un parametro autonomo a partire dal quale ricavare una pluralità di obblighi in capo agli Stati membri suscettibili di sindacato giurisdizionale da parte della Corte⁷⁷. Con tale pronuncia, la Corte ha posto “la prima pietra” per la successiva costruzione di un solido e complesso edificio giurisprudenziale in materia di stato di diritto⁷⁸ incentrato sul principio secondo cui, benché l'organizzazione della

⁷⁶ *Ibid.*, punto 36.

⁷⁷ In senso analogo si esprime T. VON DANWITZ, *Values and the Rule of Law: Foundations of the European Union. An Inside Perspective from the ECJ*, in *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 2018, 1 ss.; l'A. evidenzia che con la sentenza *ASJP* la Corte ha fornito «a first substantive interpretation» dell'art. 19 TUE.

⁷⁸ La letteratura sullo stato di diritto è estremamente ampia; senza pretesa di esaudività, si rimanda a L. PECH, ‘A Union Founded on the Rule of Law’: *Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, cit.; F. CASOLARI, *Il rispetto della rule of law nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: un dramma in due atti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, 2016, 135 ss.; S. MARINAI, *L'indipendenza della magistratura e la rule of law: spunti di riflessione*, in *Foro italiano*, 2016, 512 ss.; P. MORI, *Strumenti giuridici e strumenti politici di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri dell'Unione europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma: Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, 199 ss.; O. PORCHIA, *Le respect de l'État de droit dans les états membres: la complémentarité des initiatives*

giustizia rientri nella competenza degli Stati membri, questi ultimi devono esercitare la suddetta competenza rispettando i vincoli derivanti dall'articolo 19 TUE⁷⁹. Partendo da tale disposizione, integrata alla luce dell'art. 47 della Carta⁸⁰, la Corte è giunta, sia in sede di rinvio pregiudiziale che di ricorso per infrazione, a dettagliare il contenuto di tali vincoli con riguardo alle garanzie di indipendenza e imparzialità dell'apparato giudiziario⁸¹ e, in particolare agli aspetti concernenti le procedure di nomina e promozione dei giudici⁸², il regime disciplinare⁸³ e il principio dell'inaMOVIBILI-

politiques et le rôle de la Cour de justice, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, 770 ss.; M. CARTA, *Unione europea e tutela dello stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020, 157 ss.; K. L. SCHEPPELE, D. KOCHENOV, B. GRABOWSKA-MOROZ, *EU Values Are Law, After All: Enforcing EU Values Through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, in *Yearbook of European Law*, 2020, 3 ss.; A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023; M. COLI, *The Values of the European Union as Legal Rules*, Maastricht, 2024.

⁷⁹ *Ex multis*, Corte giust., cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.*, sentenza del 21 dicembre 2021, punto 216; causa C-430/21, *RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)*, sentenza del 22 febbraio 2022; causa C-204/21, *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*, sentenza del 5 giugno 2023, punto 44; causa C-225/22, «R» S.A., sentenza del 4 settembre 2025, punto 44.

⁸⁰ Cfr. v. G. VITALE, *L'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 638 ss., spec. 644, l'A. evidenzia il ruolo «integrativo» svolto dall'art. 47 della Carta ai fini dell'interpretazione dell'art. 19 TUE; sul punto v. anche A. FAVI, *La dimensione "assiologica" della tutela giurisdizionale effettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di crisi dello Stato di diritto: quali ricadute sulla protezione degli individui?*, in *Dir. Un. Eur.*, 2020, 795 ss.

⁸¹ Per una dettagliata disamina di tale giurisprudenza, v. M. CARTA, *Unione europea e tutela dello stato di diritto negli Stati membri*, cit., 157 ss.; M. COLI, *The Values of the European Union as Legal Rules*, cit., 217 ss.

⁸² V. *inter alia* Corte giust., causa C-824/18, *A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema)*, sentenza del 2 marzo 2021, punto 112; causa C-192/18, *Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)*, sentenza del 5 novembre 2019, punto 103; causa C-619/18, *Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, sentenza del 24 giugno 2019, punto 55.

⁸³ *Inter alia*, Corte giust., sentenza AK, cit.; causa C-896/19, *Repubblika*, sentenza del 20 aprile 2021; causa C-791/19, *Commissione c. Polonia (Régime disciplinaire des juges)*, sentenza del 15 luglio 2021; sentenza *Euro Box Promotion e a.*, cit.; causa C-204/21, *Commissione c. Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*, cit.; sentenza RS (*Effet des arrêts*

tà⁸⁴. Si tratta di prescrizioni derivanti da una norma, quale appunto l'art. 19 TUE che, ponendo in capo agli Stati membri «un obbligo di risultato chiaro e preciso e non accompagnato da alcuna condizione»⁸⁵, deve prevalere rispetto a qualsiasi norma o prassi nazionale con esso contrastante. Inoltre, gli Stati membri devono rispettare questi obblighi finanche «nella scelta del proprio [...] modello costituzionale»⁸⁶ e, rispetto ad essi, sono tenuti a evitare qualsiasi regressione⁸⁷.

La portata precettiva che gli articoli 2⁸⁸ e 19 TUE e in particolare la

d'une cour constitutionnelle), cit., punto 38.

⁸⁴ *Inter alia*, Corte giust., causa C-619/18, *Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, sentenza del 24 giugno 2019; causa C-192/18, *Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)*, sentenza del 5 novembre 2019; causa C-487/19, *W. Ż. () e des affaires publiques de la Cour suprême – Nomination*), sentenza del 6 ottobre 2021; causa C-748/19, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim*, sentenza del 16 novembre 2021;

⁸⁵ *Inter alia*, Corte giust., *A.B. e a. (Nomination des juges à la Cour suprême)*, cit., punto 142; causa C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" e a.*, sentenza del 18 maggio 2021, punto 250 (corsivo aggiunto).

⁸⁶ Corte giust., causa C-430/21, *RS*, sentenza del 22 febbraio 2022, punto 43: «né l'articolo 2 né l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, né altre disposizioni del diritto dell'Unione impongono agli Stati membri un modello costituzionale preciso che disciplini le relazioni e l'interazione tra i diversi poteri statali, in particolare per quanto riguarda la definizione e la delimitazione delle competenze di questi ultimi. Infatti, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale. Tuttavia, nella scelta del proprio rispettivo modello costituzionale gli Stati membri sono tenuti a osservare, in particolare, il requisito di indipendenza dei giudici derivante da tali disposizioni del diritto dell'Unione»; in senso analogo, Corte giust., sentenza *Euro Box Promotion e a.*, cit., punto 229.

⁸⁷ Corte giust., sentenza *Repubblika*, cit., punto 63 ss.; v. commento di M. LANOTTE, *La tecnica del combinato disposto "a servizio" della Rule of Law: il principio di non regressione nella sentenza Repubblica*, in B. NASCIMBENE, C. GRECO (a cura di), *I grandi arrêts della Corte di giustizia dell'Unione europea negli ultimi dieci anni*, Milano, 2025, 127 ss.

⁸⁸ La dottrina sull'art. 2 TUE è molto ampia; senza pretesa di completezza si v. E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, 168 ss.; K. LENAERTS, *Upholding the Rule of Law through Judicial Dialogue*, in *Yearbook of European Law*, 2019, 1 ss.; L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi*, 2020, 1 ss.; ID., *'Concretised', 'Flanked', or 'Standalone'? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *European Papers*, 2025, 1 ss.; P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2021, 73 ss.; L. PECH, *The*

concretizzazione del ruolo dei giudici nazionali, che si hanno con la sentenza *AJIP*, emergono anche in relazione al principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri, richiamato dalla Corte in apertura del ragionamento svolto in tale pronuncia. Come è stato osservato, a dispetto del sintetico richiamo alla fiducia reciproca, essa costituisce un presupposto fondamentale delle conclusioni cui giunge la Corte in ragione del fatto che il venir meno dell'indipendenza dei giudici mina irreparabilmente la fiducia riposta in essa da parte delle autorità nazionali degli altri Stati membri compromettendo, in tal modo, i meccanismi di cooperazione giudiziaria su di essa fondati⁸⁹.

Al riguardo, è inoltre interessante notare un significativo cambio di prospettiva tra il parere 2/13 e la sentenza *ASJP*. Nel primo, prevale un approccio che può essere definito “stato-centrico”: la condivisione dei valori da parte degli Stati membri costituisce la premessa per l'esistenza della fiducia reciproca⁹⁰ la quale, a sua volta, implica l'obbligo degli Stati di presumere che, salvo in circostanze eccezionali, gli altri Stati membri rispettino i diritti fondamentali garantiti dal diritto UE⁹¹. In *ASJP* la prospettiva cambia poiché i protagonisti della fiducia reciproca sono individuati, in particolare, nei *giudici* degli Stati membri⁹². Questo diverso approccio, sinteticamente accennato in *ASJP* e poi approfondito nella giurisprudenza successiva⁹³, è nuovamente espressione del ruolo centrale che, in tale occa-

Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law, in *Hague Journal on the Rule Law*, 2022, 107 ss.; G. DI FEDERICO, *La “crisi esistenziale” dell'ordinamento costituzionale europeo: le conclusioni dell'avvocato generale Spielmann nel caso Commissione c. Repubblica di Polonia*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, 2025; G. DI FEDERICO, M. LANOTTE, *Le conclusioni dell'AG Ćapeta in Commissione c. Ungheria e l'uso a sé stante dell'art. 2 TUE*, in *Eurojus*, 2025, 346 ss.

⁸⁹ M. BONELLI, M. CLAES, *Judicial Serendipity*, cit., in particolare 634; gli AA. si riferiscono alla fiducia reciproca come un «another, more implicit, building block» del ragionamento della Corte.

⁹⁰ Corte giust., parere 2/13, cit., punto 168.

⁹¹ *Ibid.*, punto 192.

⁹² *Ibid.*, punto 30: «la fiducia reciproca tra gli Stati membri e, segnatamente, i loro giudici si basa sulla premessa fondamentale secondo cui gli Stati membri condividono una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, come precisato nel suddetto articolo 2 TUE» (corsivo aggiunto).

⁹³ Si v. in particolare, in tema di mandato di arresto europeo, Corte giust., causa C216/18 PPU, *LM*, sentenza del 25 luglio 2018, punto 58.

sione, è riconosciuto ai giudici nazionali: sono, infatti, questi ultimi a dare concreta applicazione al principio della fiducia reciproca basata sulla condivisione tra gli Stati membri dei valori sanciti, in astratto, dall'art. 2 TUE.

3.3. *Gli obblighi interpretativi*

Appare ora utile soffermarsi, se pur molto brevemente, su alcuni aspetti caratterizzanti la giurisprudenza post-Lisbona relativa all'interpretazione adeguatrice cui sono tenuti i giudici nazionali rispetto alle norme procedurali nazionali. Per ragioni di sinteticità, ci si limiterà a considerare la casistica relativa all'interpretazione delle norme procedurali in materia di legittimazione delle associazioni rappresentative di interessi collettivi, in particolare in campo ambientale, la quale, pur non costituendo l'unica rilevante al riguardo⁹⁴, riveste un indubbio valore paradigmatico.

Come noto, benché l'Unione europea abbia adottato un significativo *corpus* normativo in materia ambientale⁹⁵, la tutela giurisdizionale effettiva in questo ambito soffre tuttora di forti limitazioni⁹⁶. E, ciò nonostante,

⁹⁴ Al riguardo, cfr. A. PISAPIA, *La legittimazione ad agire delle associazioni per la tutela di interessi collettivi: riflessioni a valle della giurisprudenza in materia di ambiente e dati personali*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, 1 ss.

⁹⁵ Cfr. *inter alia*, L. SCHIANO DI PEPE, *Cambiamenti climatici e diritto dell'Unione Europea: obblighi internazionali, politiche ambientali e prassi applicative*, Torino, 2012; L. KRAMER, *EU Environmental Law*, London, 2016, 155 ss.; S. KINGSTON, V. HEYVAERT, A. ČAVOŠKI, *European Environmental Law*, Cambridge, 2017; M. PEETERS, M. ELIANTONIO, *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham, 2020.

⁹⁶ La letteratura sul tema è molto ampia; senza alcuna pretesa di esaustività, v. L. KRÄMER, *The Environment before the European Court of Justice*, in C. VOIGT (ed.), *International Judicial Practice on the Environment: Questions of Legitimacy. Studies on International Courts and Tribunals*, Cambridge, 2019, 25; I. HADJIYIANNI, *Judicial protection and the environment in the EU legal order: Missing pieces for a complete puzzle of legal remedies*, in *Common Market Law Review*, 2021, 777 ss.; I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus: nuove vie verso la Corte di giustizia dell'Unione europea?*, in *Federalismi*, 2022, 1 ss.; A. FAVI, *Riflessioni sull'effettività dell'accesso della società civile alla giustizia in materia ambientale dopo la riforma del regolamento di Aarhus*, in *I Post di AISDUE*, 2022, 606 ss.; M. MONTINI, *La giustizia climatica nell'Unione europea: il caso Carvalho e le prospettive future*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, 654 ss.; S. VILLANI, *L'accesso alla giustizia ambientale da parte delle ong nel quadro giuridico dell'unione europea alla luce della prassi recente*, cit.; F. BUONOMENNA, *Impugnativa degli atti dell'Unione ex art. 263, 4° c., TFUE*, cit., spec. 242 ss.; L. PRETE, *EU Environmental Law: A Complete and Effective System of Remedies before the Courts of the*

l'Unione – e tutti gli Stati membri – siano parte della Convenzione di Aarhus⁹⁷ il cui art. 9 garantisce l'accesso alla giustizia e, in particolare, al par. 3, imponga alle parti di assicurare ai «i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale» un rimedio anche giurisdizionale avverso gli atti o le omissioni delle pubbliche autorità che siano in violazione del diritto ambientale nazionale⁹⁸. Benché anche la questione della tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti adottati dalle istituzioni europee presenti notevoli profili di criticità⁹⁹, per quanto qui interessa, occorre richiamare le difficoltà connesse alla mancanza di armonizzazione da parte del legislatore europeo della tutela prevista a livello nazionale¹⁰⁰. Ciò solleva una serie di problematiche specialmente in

European Union?, in E. LEES, M. ELIANTONIO (eds.), *The Legitimacy of EU Environmental Governance and the Role of the European Courts*, Oxford, 2025, 254 ss.;

⁹⁷ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata il 25 giugno 1998.

⁹⁸ *Ibid.*, art. 9, par. 3: «Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale».

⁹⁹ Al riguardo rileva il regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, GUUE L 264 del 25.9.2006, 13-19; proprio per assicurare una tutela maggiormente conforme ai requisiti previsti dall'art. 9, par. 3 della Convenzione di Aarhus, il regolamento è stato modificato dal regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021 relativo alla modifica del regolamento (CE) n. 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale PE/63/2021/REV/1, GUUE L 356 del 8.10.2021, 1-7; al riguardo cfr. *inter alia* I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus*, cit.; A. FAVI, *Riflessioni sull'effettività dell'accesso della società civile alla giustizia in materia ambientale dopo la riforma del regolamento di Aarhus*, cit.

¹⁰⁰ Si segnala la proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale presentata nel 2003 dalla Commissione (Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, COM/2003/0624 def., 24.10.2003); benché approvata dal Parlamento, essa incontrò una forte opposizione in Consiglio, tanto che nel 2014 la Commissione decise di ritirarla limitandosi ad adottare poi due Comunicazioni in cui invitava gli Stati membri ad assicurare pieno adempimento agli obblighi derivanti in capo ad essi dalla Convenzione di Aarhus (2 Comunicazione della

quegli ordinamenti in cui le norme procedurali nazionali non riconoscono legittimazione ad agire alle ONG¹⁰¹.

Fin dalla pronuncia *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, la Corte, pur chiarendo che l'art. 9, par. 3 della Convenzione non possa produrre effetti diretti, ha statuito che le norme procedurali nazionali relative alle condizioni che un'organizzazione per la tutela dell'ambiente deve soddisfare per esperire un ricorso amministrativo o giurisdizionale, volto a contestare in sede giudiziale l'atto adottato nell'ambito di un procedimento amministrativo di cui lamenti la contrarietà con la normativa dell'Unione in materia ambientale, devono essere interpretate dal giudice nazionale «nei limiti del possibile» conformemente sia agli scopi di cui all'art. 9, n. 3, della Convenzione di Aarhus sia «dell'obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione»¹⁰². Appare significativo evidenziare che, in questa prima pronuncia, la Corte sia giunta a tale conclusione richiamando esclusivamente il principio di effettività quale limite all'autonomia procedurale degli Stati membri e senza, invece, fare alcun riferimento né al diritto alla tutela giurisdizionale

Commissione europea, Accesso alla giustizia in materia ambientale, C 275/01, 18.8.2017 e Comunicazione della Commissione europea, Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri, COM(2020) 643 def., 14.10.2020); al riguardo, cfr. *inter alia*, G. CONTALDI, *La tutela degli interessi collettivi nel diritto dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 10 ss., spec. 18; S. VILLANI, *L'accesso alla giustizia ambientale da parte delle ong nel quadro giuridico dell'unione europea alla luce della prassi recente*, in *Eurojus*, 2023, 149 ss., spec. 167.

¹⁰¹ Sul tema, cfr. *ex multis*, M. ELIANTONIO, *Collective Redress in Environmental Matters in the EU: A Role Model or a "Problem Child"?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2014, 257 ss.; Id., *The Role of NGOs in Environmental Implementation Conflicts: 'Stuck in the Middle' Between Infringement Proceedings and Preliminary Rulings?*, in *Journal of European Integration*, 2018, 753 ss.; G. CONTALDI, *La tutela degli interessi collettivi nel diritto dell'Unione europea*, cit.; S. VILLANI, *L'accesso alla giustizia ambientale*, cit.; L. DI ANSELMO, *L'accesso dei privati alla giustizia nei ricorsi interni in materia ambientale: quale spazio per la tutela giurisdizionale effettiva?*, in *I Post di AISDUE*, 2023, 433 ss.

¹⁰² Corte giust., causa C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, sentenza dell'8 marzo 2010, punto 51; nel caso di specie, un'associazione slovacca contestava la decisione del Ministero dell'ambiente di riconoscerle il ruolo di «parte» nei procedimenti amministrativi promossi da alcuni soggetti per la concessione di deroghe al regime di tutela di specie come l'orso bruno, in quanto specie elencata nell'allegato IV della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche GUUE L 206 del 22.7.1992, 7 ss., c.d. direttiva habitat.

effettiva di cui all'art. 47 della Carta, né all'obbligo di cui all'art. 19 TUE.

La giurisprudenza in materia ha poi conosciuto rilevanti sviluppi con le sentenze *Protect Natur* e *Deutsche Umwelthilfe* con cui la Corte si è pronunciata sulla legittimazione di due organizzazioni per la tutela dell'ambiente a impugnare davanti alle giurisdizioni nazionali, rispettivamente, la decisione di autorizzazione di un progetto di cui si lamentava la contrarietà rispetto alla normativa dell'Unione in materia di acque¹⁰³ e la decisione con cui il software montato su alcuni veicoli Volkswagen per ridurre le emissioni di ossidi di azoto era stato ritenuto conforme alla normativa dell'Unione in materia di omologazione dei veicoli a motore¹⁰⁴. I rinvii nascevano dalle limitazioni che le norme procedurali degli ordinamenti dei giudici del rinvio ponevano, nel caso *Protect Natur*, al riconoscimento della qualità di parte nell'ambito dei procedimenti nel quadro della normativa in materia di acque e, nel caso *Deutsche Umwelthilfe*, all'oggetto del ricorso esperibile da parte di un'associazione per la tutela dell'ambiente di per sé legittimata ad agire in giudizio a livello nazionale.

Fatte salve alcune rilevanti differenze di cui si darà conto in chiusura, il percorso argomentativo seguito dal giudice dell'Unione nelle due pronunce è analogo.

Innanzitutto, la Corte ha precisato che la definizione, da parte di uno Stato membro, delle norme procedurali applicabili ai ricorsi di cui all'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus e aventi ad oggetto l'esercizio dei diritti conferiti a un'organizzazione per la tutela dell'ambiente dal diritto dell'Unione al fine di assicurare che le decisioni in materia ambientale delle autorità nazionali competenti siano conformi ai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione, costituisce un'ipotesi di attuazione del diritto UE ai sensi dell'art. 51 della Carta che, pertanto, deve risultare conforme al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 da questa enun-

¹⁰³ La ricorrente lamentava in particolare una violazione dell'obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi liquidi di cui all'art. 4 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque GUUE L 327 del 22.12.2000, 1 ss.

¹⁰⁴ Di cui al regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo (Testo rilevante ai fini del SEE) GUUE L 171 del 29.6.2007, 1 ss.

ciato. In tale quadro, benché l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus sia privo di effetto diretto e riconosca il diritto al ricorso solo ai «membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale», tale disposizione «in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, *impone* agli Stati membri l'obbligo di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione, in particolare delle disposizioni del diritto ambientale»¹⁰⁵.

Se è quindi vero che il riferimento, operato dall'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, ai criteri definiti dal diritto nazionale, lascia un certo margine di discrezionalità agli Stati membri nel riconoscimento della legittimazione ad agire e dell'ambito del ricorso esperibile dalle suddette organizzazioni, tale discrezionalità incontra un limite nei requisiti derivanti dal combinato disposto dell'art. 9, par. 3, della Convenzione e dell'art. 47 della Carta. In particolare, il richiamato margine di discrezionalità non può consentire al legislatore nazionale di definire i suddetti criteri in modo talmente rigoroso da rendere effettivamente impossibile per le organizzazioni di difesa dell'ambiente l'esercizio di qualsiasi diritto al ricorso avverso atti e omissioni (di privati e) autorità pubbliche in violazione delle disposizioni di diritto ambientale nazionale, poiché ciò priverebbe il diritto al ricorso di cui alla Convenzione di Aarhus del suo effetto utile e addirittura «della sua sostanza».

La Corte ha quindi concluso statuendo che il giudice nazionale è tenuto, per quanto possibile, a interpretare le norme procedurali nazionali in modo conforme agli scopi di cui all'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus e all'obiettivo della tutela giurisdizionale effettiva per permettere a un'organizzazione ambientalista di impugnare una decisione che ritiene in contrasto con il diritto ambientale europeo. A questa conclusione, cui essa era già giunta nella sopra citata sentenza *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, la Corte ha aggiunto nelle pronunce *Protect Natur* e *Deutsche Umwelthilfe*, che, qualora la suddetta interpretazione conforme non sia possibile, il giudice nazionale dovrà *disapplicare* la norma procedurale nazionale che preclude il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, quale garantito – come precisato in *Deutsche Umwelthilfe* – da una disposizione

¹⁰⁵ Corte giust., sentenza *Protect Natur*, cit., punto 45; in termini identici Corte giust., sentenza *Deutsche Umwelthilfe*, cit., punto 66.

dotata di effetto diretto di cui all'art. 47 della Carta.

Come anticipato, le due pronunce presentano notevoli analogie. Occorre tuttavia segnalare due importanti elementi distintivi. Il primo attiene alla circostanza che le disposizioni del regolamento disciplinante l'omologazione dei veicoli a motore, oggetto della sentenza *Deutsche Umwelthilfe* non avessero quale base giuridica una specifica disposizione in materia ambientale, quale in particolare l'art. 192 TFUE, bensì l'art. 114 TFUE. Nonostante ciò, la Corte ha ritenuto che le suddette disposizioni del regolamento fossero annoverabili nella materia ambientale e, pertanto, rientrassero nell'ambito di applicazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus¹⁰⁶. Si tratta di un approdo estremamente significativo che consente un ampliamento della rilevanza *ratione materiae* di tale disposizione¹⁰⁷ e sembra esprimere un particolare *favor* della Corte circa il riconoscimento della legittimazione ad agire in capo ad associazioni portatrici di interessi collettivi¹⁰⁸. Il secondo elemento distintivo – ben più rilevante per l'analisi qui svolta – attiene al riferimento, presente esclusivamente in *Protect Natur*, all'obbligo di assicurare tutela giurisdizionale effettiva alle posizioni giuridiche riconosciute dal diritto dell'Unione. Risulta interessante evidenziare che tale obbligo è ricondotto a un duplice – e distinto – fondamento: da un lato, all'obbligo dei giudici nazionali, in forza del principio di leale cooperazione e, dall'altro all'obbligo degli Stati di assicurare i rimedi giurisdizionali necessari conformemente a quanto previsto dall'art. 19 TUE¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Corte giust., sentenza *Deutsche Umwelthilfe*, cit., punti 51 ss.

¹⁰⁷ In tal senso, cfr. L. DI ANSELMO, *L'accesso dei privati alla giustizia nei ricorsi interni in materia ambientale*, cit., 448 ss.; A. FAVI, *The Implications of the Combined reading of Article 9(3) of the Aarhus Convention and Article 47 of the Charter on the right of Environmental Associations to bring Legal Proceedings before National Courts*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, 2023.

¹⁰⁸ Circa tale *favor* anche in settori diversi da quello ambientale, cfr. M. PATRIN, *Tutela giurisdizionale effettiva e legittimazione ad agire tra Corte di giustizia e corti nazionali. Note ai margini della sentenza Swissgrid c. Commissione*, in *Eurojus*, 2025.

¹⁰⁹ Corte giust., sentenza *Protect Natur*, cit., punto 35: «secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, i giudici degli Stati membri sono tenuti, in forza del principio di leale cooperazione enunciato dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, a garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE impone peraltro agli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione»

4. *Brevi considerazioni sul ruolo dell'art. 47 della Carta e dell'art. 19 TUE nel sistema post-Lisbona*

L'analisi svolta consente di svolgere alcune considerazioni circa il ruolo che la tutela giurisdizionale effettiva, nelle sue diverse declinazioni, ha assunto nella giurisprudenza successiva all'entrata in vigore degli articoli 19 TUE e 47 della Carta.

Un *primo profilo* attiene al modo in cui, nell'ambito di tale giurisprudenza, la Corte ha delineato gli obblighi dei giudici nazionali di interpretare le proprie norme procedurali in modo da assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale. Benché in tale casistica il rapporto tra il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, di cui all'art. 47 della Carta, e il principio dell'effettività quale criterio delineato nella giurisprudenza *Rewe*, non appaia sempre coerente e lineare poiché la Corte talvolta fa riferimento solo a uno o all'altro e talvolta ad entrambi¹¹⁰, la casistica sopra richiamata è paradigmatica del ruolo che l'art. 47 della Carta ha assunto nella giurisprudenza post-Lisbona¹¹¹.

Emergono tre aspetti rilevanti. Primo, la Corte tende a privilegiare tale disposizione, piuttosto che il (solo) principio di effettività alla *Rewe*¹¹², quale parametro che limita la discrezionalità degli Stati membri nella definizione delle modalità procedurali dei ricorsi finalizzati a tutelare posizioni giuridiche derivanti dal diritto UE e che, in particolare si impone quando la fattispecie costituisce un'ipotesi di attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51 della Carta. Secondo, quando il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva assurge a parametro per valutare l'effettività, e

(corsivi aggiunti).

¹¹⁰ Cfr. *inter alia* J. KROMMENDIJK, *Is there light on the horizon?*, cit., 1409 ss.

¹¹¹ V. *supra*, par. 2.3.

¹¹² Non mancano pronunce in cui la Corte si è riferita congiuntamente ai principi *Rewe* e al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva; *ex multis*, Corte giust., causa C-510/13, *E.ON Földgáz Trade Zrt.*, sentenza del 19 marzo 2015, punto 50: «Sebbene quindi, in linea di principio, spetti al diritto nazionale determinare la legittimazione e l'interesse ad agire di un singolo, il diritto dell'Unione richiede tuttavia, oltre al rispetto dei principi di equivalenza e di effettività, che la normativa nazionale non leda il diritto a un'effettiva tutela giurisdizionale, come previsto all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»; in termini identici, Corte giust., causa C-12/08, *Mono Car Styling SA*, sentenza del 16 luglio 2009, punto 49.

quindi la conformità con il diritto dell'Unione, delle norme procedurali nazionali, ciò che rileva è la presenza di una posizione giuridica soggettiva riconosciuta dal diritto UE; la valutazione della Corte acquisisce così una natura sistemica e tale da consentire quegli adattamenti del diritto procedurale nazionale imposti dall'esigenza di garantire l'effettività della tutela. In altre parole, non si tratta "semplicemente", di assicurare tutela giurisdizionale a un diritto riconosciuto da una disposizione di diritto derivato vincolante ai sensi dell'art. 288 TFUE¹¹³ o di leggere alla luce dell'art. 47 della Carta il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva riconosciuto dalla normativa derivata di settore, ma di assicurare l'effettività del sistema giurisdizionale dell'Unione "a valle". Terzo – e particolarmente rilevante per l'analisi qui svolta –, nella giurisprudenza *de qua* assume un ruolo preponderante (*Protect Natur*), quando non addirittura esclusivo (*Deutsche Umwelthilfe*) – il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta, collocando invece in una posizione subordinata o addirittura del tutto assente il richiamo sia all'obbligo degli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari di cui all'art. 19 TUE che a quello dei giudici nazionali di garantire, conformemente al principio di leale cooperazione, la tutela giurisdizionale dei diritti derivanti ai singoli

¹¹³ Rileva questo aspetto, richiamando la differenza tra la giurisprudenza nel settore ambientale inaugurata dalla sentenza *Lesoochranárske zoskupenie VLK* e la precedente giurisprudenza in materia, L. DI ANSELMO, *L'accesso dei privati alla giustizia nei ricorsi interni in materia ambientale*, cit., 440 ss.; l'A. richiama, tra le altre, la sentenza *Janecek* (del 25 luglio 2008, causa C-237/07) in cui la Corte ha riconosciuto che le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate da un rischio di superamento di valori massimi o di soglie di allarme delle emissioni devono poter ottenere dalle autorità competenti, eventualmente anche agendo in sede giurisdizionale, la predisposizione di un piano di azione, conformemente a quanto previsto dall'art. 7, par. 3 della direttiva 96/62/CE del Consiglio del 27 settembre 1996 in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente GUCE L 296 del 21.11.1996, 55 ss., come modificata dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 settembre 2003 GUUE L 284 del 31.10.2003, 1 ss.; in tale occasione, la Corte aveva evidenziato che escludere l'invocabilità da parte dei singoli dell'obbligo sancito dalla direttiva risulterebbe incompatibile con il carattere vincolante di quest'ultima; in senso analogo, Corte giust., causa C-404-13, *ClientEarth*, sentenza del 19 novembre 2014. Appare rilevante notare che la medesima linea argomentativa è presente nella pronuncia *Protect Natur* (punto 34: «sarebbe incompatibile con l'effetto vincolante che l'articolo 288 TFUE riconosce alle direttive escludere, in linea di principio, che gli obblighi da esse imposti possano essere fatti valere dagli interessati») e scompare invece nella sentenza *Deutsche Umwelthilfe*.

dal diritto dell'Unione.

Laddove, come nella sentenza *Protect Natur*, la Corte fa riferimento anche all'obbligo di assicurare tutela giurisdizionale effettiva alle posizioni giuridiche riconosciute dal diritto UE, essa richiama a fondamento di tale obbligo sia il ruolo dei giudici nazionali in forza del principio di leale cooperazione che l'obbligo degli Stati membri di assicurare i rimedi giurisdizionali necessari conformemente all'art. 19 TUE¹¹⁴, confermando così una certa autonomia dell'uno dall'altro.

Un *secondo profilo* attiene all'impatto che l'interpretazione data dalla Corte all'art. 19 TUE ha avuto nella definizione del sistema giurisdizionale dell'Unione, quale definito nell'assetto post-Lisbona.

Come si è visto, fin dal parere 1/09, tale disposizione viene ad assumere una duplice valenza e a costituire il fondamento per due principi diversi, per quanto connessi. Il primo è ravvisabile nell'obbligo degli Stati membri di definire rimedi giurisdizionali nazionali tali da assicurare una tutela giurisdizionale effettiva. Tale obbligo, sancito testualmente nell'art. 19 codificando la giurisprudenza elaborata a partire dalla formula *UPA*, configura una specifica concretizzazione del principio della leale cooperazione. Si tratta di un obbligo di risultato da cui derivano una serie di limitazioni nell'esercizio della competenza degli Stati membri in materia di organizzazione del proprio apparato giurisdizionale. In tal modo, non si ha più tanto una delimitazione dell'autonomia procedurale degli Stati membri, quanto piuttosto della loro «autonomia istituzionale»¹¹⁵. Il secondo principio attiene al conferimento in capo agli organi giurisdizionali nazionali della funzione, svolta congiuntamente alla Corte, di assicurare il

¹¹⁴ Corte giust., sentenza *Protect Natur*, cit., punto 35: «secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, *i giudici degli Stati membri* sono tenuti, *in forza del principio di leale cooperazione* enunciato dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, a garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE impone peraltro agli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione» (corsivi aggiunti).

¹¹⁵ E. NEFRAMI, *Quelques réflexions sur l'article 19, paragraphe 1, alinéa 2, TUE et l'obligation de l'État membre d'assurer la protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union*, in C. BOUTAYEB (dir.), *La constitution, l'Europe et le droit. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet*, Paris, 2013, 805 ss., spec. 815; si v. anche S. PRECHAL, *Article 19 TEU and National Courts*, cit., 20 ss., in cui si evidenzia l'«institutional function» dell'art. 19 TUE.

controllo giurisdizionale dell'ordinamento giuridico dell'Unione e, in tal modo, garantire il rispetto dello stato di diritto, quale valore su cui essa si fonda. Si tratta di un principio che, benché non esplicitamente sancito dall'art. 19 TUE, la Corte ha desunto da tale disposizione il cui par. 1 restituisce il quadro di un sistema giurisdizionale dell'Unione basato su «due pilastri»: i giudici dell'Unione europea (comma 1) e i giudici degli Stati membri (comma 2). Tale approdo che, a ben vedere si pone in linea con la prospettiva monista propria del giudice dell'Unione¹¹⁶, appare peraltro coerente con la collocazione del riferimento ai rimedi giurisdizionali effettivi a livello nazionale nella disposizione del TUE relativa alla Corte di Giustizia (*rectius*: del sistema giurisdizionale dell'Unione) e non tra quelle relative ai rapporti con gli Stati membri. A ben vedere, un'attenta lettura della sentenza *ASJP* consente di affermare che la giurisprudenza elaborata in seguito a tale pronuncia in materia di indipendenza della magistratura, si fonda su entrambi i principi sopra richiamati. Da un lato, le limitazioni all'autonomia istituzionale degli Stati membri in materia di organizzazione del proprio apparato giurisdizionale *sono rese possibili* dal “primo principio” e dalla sua configurazione quale obbligo di risultato la cui portata prescrittiva è ulteriormente accresciuta in ragione del suo essere disposizione dotata di effetto diretto. D'altro lato, le suddette limitazioni trovano giustificazione a livello sistemico nella circostanza che i giudici nazionali si configurano, insieme alla Corte, quali garanti del sistema giurisdizionale dell'Unione e del valore dello stato di diritto di cui all'art. 2 TUE.

I due profili sopra richiamati consentono di affermare che, nel nuovo assetto, “l'interventismo” della Corte si attesta su un duplice piano. Si ha innanzitutto, in continuità con la giurisprudenza precedente, un piano *procedurale*, incentrato sugli *obblighi interpretativi* dei giudici nazionali, che appare ora ancorato al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva del singolo di cui all'art. 47 della Carta, il quale assume rilevanza prevalente quando non addirittura esclusiva. A questo si accosta, in modo innovativo, un “interventismo” anche sul piano *istituzionale*, basato invece esclu-

¹¹⁶ Corte giust., causa 6/64, *Costa c. Enel*, sentenza del 15 luglio 1964: «La Corte rileva che, a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato C.E.E. ha istituito un proprio ordinamento giuridico, *integrato* nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare» (corsivo aggiunto).

sivamente sull'art. 19 TUE e sui due principi da esso derivanti.

Al termine di tali considerazioni, è possibile cercare di rispondere alla domanda che ci si è posti in apertura del capitolo e comprendere innanzitutto la misura in cui il ruolo riconosciuto agli organi giurisdizionali nazionali nell'ordinamento giuridico dell'Unione è cambiato nell'assetto post-Lisbona. Tale approdo costituisce la premessa necessaria per riflettere sulle conseguenze che, alla luce di questo innovato ruolo, l'assenza di un rimedio effettivo a livello nazionale implica sulla tenuta complessiva del sistema giurisdizionale dell'Unione.

In concreto, il compito degli organi giurisdizionali non pare mutato; essi, infatti, continuano a essere tenuti ad assicurare la tutela giurisdizionale effettiva delle posizioni giuridiche di diritto UE, anche attraverso un'interpretazione adeguatrice delle norme di diritto procedurale del proprio ordinamento. Ciò che appare cambiare è, invece, la *ratio* di tale dovere-potere: esso non è più, come era invece nella logica della sentenza *UPA*, asservito a garantire la (presunta) completezza del sistema giurisdizionale, ma trova la propria giustificazione nel ruolo sistemico e costituzionale che, nel nuovo assetto è conferito agli organi giurisdizionali nazionali quali essi stessi *parte*, congiuntamente alla Corte, del sistema giurisdizionale dell'Unione e della tutela dello stato di diritto. Altrimenti detto, ora come allora, gli organi giurisdizionali nazionali assicurano la completezza del sistema; l'innovazione attiene alla circostanza che, diversamente dall'assetto precedente, in quello attuale essi adempiono a tale compito non solo in quanto organi dello Stato membro tenuti al principio di leale cooperazione – che si esplica in particolare nell'interpretazione adeguatrice –, ma ancor prima in quanto *pilastro* del sistema giurisdizionale dell'Unione.

La circostanza che gli organi giurisdizionali nazionali assumano una funzione costituzionale e sistemica di garanzia dell'intero sistema giurisdizionale dell'Unione e del rispetto dello stato di diritto che ne è alla base, rende particolarmente problematiche le ipotesi in cui nell'ordinamento di uno Stato membro manchi un rimedio tale da assicurare tutela giurisdizionale effettiva a una posizione giuridica di diritto UE e tale lacuna non sia superabile neppure tramite quell'interpretazione "adeguatrice" cui sono tenuti i giudici nazionali. Paradigmatica al riguardo è, nuovamente, l'ipotesi in cui nell'ordinamento nazionale non sia riconosciuta legittimazione ad agire alle associazioni rappresentative di interessi collettivi, per esempio in materia ambientale. Un problema analogo si pone anche qualora un

rimedio di per sé esiste ma, in ragione di una crisi dello stato di diritto, non può dirsi rispondente ai requisiti che assicurano una tutela giurisdizionale effettiva.

Capitolo 4

VERSO UN AMPLIAMENTO DELLA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DEI PRIVATI ALLA LUCE DEL DIRITTO ALLA TUTELA GIURISDIZIONALE: LA (POSSIBILE) RILEVANZA DELL'EFFETTIVITÀ DEI RIMEDI NAZIONALI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il (complesso) rapporto tra l'interpretazione dell'art. 263, co. 4, TFUE «alla luce del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva» e il principio di attribuzione delle competenze. – 3. La rilevanza dell'assenza di rimedi giurisdizionali nazionali effettivi ai fini del riconoscimento del *locus standi* dei privati. – 3.1. (*segue*) nella casistica della Corte di Giustizia. – 4. Il superamento delle «obiezioni UPA» alla luce dell'assetto post-Lisbona. – 5. La traduzione in concreto della proposta: la rilevanza dei rimedi nazionali nell'ambito della nozione di «assenza di misure di esecuzione». – 5.1. (*segue*) e il concreto accertamento dell'assenza di rimedi giurisdizionali efficaci a livello nazionale.

1. Premessa

Già all'indomani dell'introduzione, all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE, di una nuova disposizione in materia di *locus standi* dei privati in sede di ricorso di annullamento, la dottrina aveva espresso alcune condivisibili perplessità circa l'effettiva capacità di tale modifica di assicurare quell'ampliamento della legittimazione ad agire dei singoli la cui necessità era stata invece ampiamente prospettata nel sistema preesistente¹. Pertanto, si auspicava che tale ampliamento potesse, almeno parzialmente, realizzarsi attraverso un'interpretazione “generosa” della nuova disposizione da parte del giudice dell'Unione.

Tuttavia, questo auspicio sembra, almeno finora, essere stato tradito. L'analisi svolta in precedenza ha messo in luce, infatti, l'approccio tendenzialmente restrittivo adottato dalla Corte di Giustizia nell'interpretazione dei nuovi requisiti di legittimazione ad agire dei privati nel ricorso di annullamento tanto da dare l'impressione che essa abbia «ridotto *al minimo indispensabile* l'ambito di applicazione dell'articolo 263, quarto

¹ V. *supra*, Introduzione, par. 3.

comma, ultima parte di frase, TFUE»². Se la nozione di «atti regolamentari» adottata a partire dalla sentenza *Inuit*, pur essendo circoscritta agli atti non legislativi, presenta talune potenzialità espansive, l'interpretazione del requisito della «assenza di misure di esecuzione» non pare sfruttare fino in fondo gli spazi che la formulazione della disposizione lascia a favore di una lettura maggiormente improntata ad assicurare protezione davanti al giudice dell'Unione. L'ampiezza del novero delle misure qualificate dalla Corte di Giustizia quali misure di esecuzione, tali da precludere l'integrazione del suddetto requisito, si traduce così in un restringimento dell'ambito di applicazione della terza ipotesi di legittimazione attiva introdotta all'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE³. Ne consegue pertanto un'implicita espansione delle ipotesi in cui la sede della tutela giurisdizionale del privato avverso gli atti dell'Unione si colloca, invece, a livello nazionale.

Di contro, nella giurisprudenza successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona emerge una ulteriore valorizzazione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'art. 47 della Carta – e tendenzialmente preferito rispetto al (mero) richiamo al principio di effettività alla *Rewe* –, quale parametro per esaminare l'effettività, e quindi la conformità con il diritto dell'Unione, delle norme procedurali nazionali. A tale valutazione, compiuta indirettamente in sede di rinvio pregiudiziale, segue la definizione dell'obbligo del giudice *a quo* di interpretare le norme del proprio diritto procedurale in modo da garantire l'effettività della tutela delle posizioni giuridiche riconosciute dal diritto dell'Unione, finanche attraverso – ovviamente nei limiti degli spazi consentiti dalle norme nazionali – la creazione di nuovi rimedi non contemplati dall'ordinamento dello Stato di origine del rinvio⁴. In tale modo, se le norme relative alla legittimazione ad agire del privato davanti al giudice dell'Unione sono interpretate restrittivamente, la Corte delinea invece un ampliamento delle maglie per

² Conclusioni dell'avvocato generale M. Wathelet, causa C-384/16 P, *European Union Copper Task Force*, 6 settembre 2017, punto 52 e causa C-244/16 P, *Industrias Químicas del Vallés SA*, 6 settembre 2017, punto 45 (corsivo aggiunto).

³ V. *supra*, Capitolo 1.

⁴ Circa la creazione di nuovi rimedi, v. G. VITALE, *Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva nell'art. 47 della Carta di Nizza*, in C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nel sistema integrato di tutela*, Torino, 2022, 297 ss., spec. 305.

l'accesso al giudice nazionale⁵.

Tale ampliamento, operato attraverso una piena valorizzazione dell'art. 47 della Carta, corre in parallelo alla giurisprudenza, elaborata a partire dal parere 1/09, sull'art. 19 TUE, la quale si caratterizza per un significativo rafforzamento del ruolo sistemico e costituzionale degli organi giurisdizionali nazionali, qualificati come *pilastri*, insieme alla Corte di Giustizia, della tutela giurisdizionale effettiva e dello stato di diritto fondanti l'Unione stessa.

L'analisi svolta fin qui restituisce quindi un quadro in cui, se, per un verso, si circoscrive la portata applicativa della legittimazione a impugnare ai sensi dei nuovi requisiti di cui all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE, per altro verso, si estende la protezione giurisdizionale davanti agli organi giurisdizionali nazionali sia valorizzandone la funzione sistemica che delineando un'interpretazione delle norme procedurali nazionali tale da ampliare la protezione a "valle" del sistema. Il risultato "netto" è quindi, in linea con la volontà dei redattori del Trattato di Lisbona⁶, quello di un potenziamento della tutela del sistema giurisdizionale dell'Unione, *complessivamente inteso* e imperniato sugli organi giurisdizionali nazionali. Tale sistema appare (*rectius*: si presume) completo e basato su «vasi comunicanti»⁷ poiché, laddove la rigorosa interpretazione dei requisiti di cui all'art. 263, co. 4, TFUE non consenta di riconoscere legittimazione ad agire al privato, tale lacuna è "compensata" da quella (che si presume) garantita da parte degli organi giurisdizionali nazionali⁸.

La circostanza che il rafforzamento della tutela giurisdizionale effettiva dell'Unione si realizzi guardando al sistema nel suo complesso e, in particolare individuandone il fulcro negli organi giurisdizionali nazionali, si espone tuttavia ad alcune obiezioni.

In primo luogo, come noto, tale articolazione si basa sulla teoria della *completezza dei rimedi*, la quale presuppone una piena fungibilità tra il

⁵ Evidenzia una correlazione tra queste due tendenze interpretative M. PATRIN, *Tutela giurisdizionale effettiva e legittimazione ad agire tra Corte di giustizia e corti nazionali*, cit.

⁶ V. *supra*, Introduzione, par. 3.

⁷ R. MASTROIANNI, *La tutela dei diritti nell'ordinamento comunitario: alcune osservazioni critiche*, cit., 851 ss.

⁸ Cfr. ancora A. ADINOLFI, *L'applicazione delle norme comunitarie da parte dei giudici nazionali*, cit.

rinvio pregiudiziale di invalidità e il ricorso di annullamento, nonché tra quest'ultimo e l'eccezione di invalidità.

Per quanto concerne l'accertamento incidentale di illegittimità di un atto, di cui all'art. 277 TFUE, come già richiamato, esso può certamente costituire uno strumento per consentire al privato di far valere, tramite l'impugnazione di un atto in sede di ricorso di annullamento – quale ad esempio un atto regolamentare – l'illegittimità dell'atto a portata generale che ne costituisce la base giuridica o con cui esso presenti un collegamento⁹. Tuttavia, la prassi relativa a questo strumento ne rivela la limitata operatività pratica e la solo parziale idoneità ad assicurare tutela giurisdizionale effettiva ai privati nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione¹⁰.

La concreta equivalenza tra il ricorso di annullamento e il rinvio pregiudiziale di validità risulta ancor più discutibile per una serie di ragioni¹¹, prima fra tutte la circostanza che, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, spetta «unicamente al giudice nazionale» la decisione sia circa la presentazione del rinvio che in relazione alla «determinazione e [al] la formulazione delle questioni» pregiudiziali¹². Ne consegue che, come statuito esplicitamente dallo stesso giudice dell'Unione, il meccanismo del rinvio pregiudiziale «non costituisce [...] un rimedio giuridico esperibile dalle parti di una controversia dinanzi a un giudice nazionale»¹³.

In particolare, benché, come noto, la Corte si sia riconosciuta com-

⁹ V. *supra*, Capitolo 1, par. 4.1.2.

¹⁰ Al riguardo, cfr. M. ELIANTONIO, *The plea of illegality in European Union law – The missing piece in the puzzle of a 'complete system of remedies'?*, in REALaw.blog; M. ELIANTONIO, M. VAN WOLFEREN, *The plea of illegality in EU law: the missing piece in the puzzle of a 'complete system of remedies'?*, in M. ELIANTONIO, D. DRAGOS, *Indirect Judicial Review in Administrative Law Legality vs Legal Certainty in Europe*, London, 2022, 219 ss.

¹¹ Sul punto, s. v. più approfonditamente, A. ARNULL, *Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1995, 7 ss.; F.G. JACOBS, *Access to justice as a fundamental right in European Law*, in AA.VV., *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, Baden-Baden, 1999, 197 ss., spec., 205; B. CORTESE, *Rinvio pregiudiziale e ricorso di annullamento: parallelismi, intersezioni e differenze*, cit.; V. PETRALIA, *La validità degli atti dell'Unione europea. Questioni in tema di legittimazione ad agire e di coordinamento tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso di annullamento*, Bari, 2024, 152; si v. anche conclusioni dell'avvocato generale Michal Bobek, *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione europea*, cit., punti 137 ss.

¹² Da ultimo, cfr. Corte giust., causa C-561/19, *Consorzio Italia Management*, sentenza del 6 ottobre 2021, punto 55.

¹³ *Ibid.*, punto 54.

petente in via esclusiva a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione¹⁴, escludendo in tal modo una prerogativa dei giudici nazionali al riguardo, questi ultimi mantengono tuttavia il potere di esaminare la validità di un atto dell'Unione, contestata dalle parti e, qualora ritengano infondati i motivi d'invalidità addotti, respingere tale contestazione¹⁵. In ragione di questo importante – e paradossalmente, ancor più rilevante stante la delicatezza della questione – margine di manovra che il giudice nazionale mantiene (anche) rispetto alla proposizione del rinvio pregiudiziale di validità, neppure quest'ultimo può configurarsi come uno strumento «posto a disposizione dei singoli come un diritto incondizionato»¹⁶.

In secondo luogo, il rafforzamento del sistema giurisdizionale dell'Unione attraverso una valorizzazione del pilastro nazionale della protezione implica che la tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche derivanti dal diritto dell'Unione *dipenda* dalle norme procedurali nazionali e pertanto, in mancanza di un'armonizzazione a livello UE, sia soggetta a standard differenti¹⁷. In altre parole, lo sbilanciamento a favore dei rimedi giurisdizionali nazionali va, paradossalmente, ad accrescere lo scollamento tra il riconoscimento sostanziale di una posizione giuridica, oggetto di armonizzazione a livello UE, e la sua tutela giurisdizionale quando questa non sia oggetto di corrispondente armonizzazione. Stante la limitata competenza dell'Unione in materia procedurale, si vengono così a creare delle forti disparità di trattamento tra i privati¹⁸ che potrebbero finanche andare a compromettere la presenza di condizioni uniformi per tutti gli operatori economici operanti nel mercato interno (c.d. *level playing field*), nonché incentivare fenomeni di «forum shopping».

¹⁴ Corte giust., causa 314/85, *Foto-Frost*, sentenza del 22 ottobre 1987, punto 15.

¹⁵ *Ibid.*, punto 41. Anzi, proprio in ragione di ciò, l'avvocato generale Jacobs nelle sue Conclusioni presentate sul caso *UPA* riteneva che si trattasse di «una forzatura sostenere che i giudici nazionali rappresentino il foro idoneo al trattamento di questo tipo di cause» (punto 41).

¹⁶ *Ibid.*, punto 42.

¹⁷ A. ADINOLFI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, 45 ss., spec. 54.

¹⁸ Tale disparità di trattamento è parzialmente attenuata dalla sopra richiamata interpretazione delle norme procedurali nazionali conforme al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva la quale, tuttavia, non di rado richiede un intervento della Corte interrogata dai giudici nazionali in sede di rinvio pregiudiziale.

Da ultimo, lo sbilanciamento del sistema giurisdizionale dell'Unione a favore del pilastro nazionale riposa su una "fiducia cieca" nella rispondenza di questo agli standard propri della tutela giurisdizionale effettiva. Parafrasando una nota espressione che tanta importanza ha avuto in alcuni settori materiali di diritto dell'Unione¹⁹, ci si vuole riferire alla ovvia impossibilità di assicurare un controllo costante e capillare circa eventuali inadempimenti degli Stati membri rispetto all'obbligo di istituire rimedi giurisdizionali effettivi, conformemente al disposto dell'art. 19 TUE e, dunque, al persistente rischio che, qualora uno dei due pilastri su cui si fonda il sistema giurisdizionale dell'Unione non sia conforme ai requisiti della protezione giurisdizionale effettiva, questa carenza si riverberi a cascata sull'effettività dell'intero sistema, senza – a quel punto – la possibilità di porvi rimedio²⁰.

Nell'ordinamento giuridico nazionale potrebbe, infatti, ben mancare un *rimedio efficace* capace di assicurare tutela giurisdizionale a una posizione giuridica soggettiva derivante dal diritto UE. Diverse possono essere le situazioni in cui potrebbe manifestarsi una tale lacuna. Una prima tipologia di ipotesi è quella in cui, a fronte della suddetta posizione soggettiva, non sia previsto alcun rimedio, per esempio in ragione del mancato riconoscimento di legittimazione ad agire alle associazioni rappresentative di interessi collettivi, quali quelli in materia ambientale. Una seconda ca-

¹⁹ Si v. *ex multis*, K. LENAERTS, *La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, in *Common Market Law Review*, 2017, 805 ss., spec. 806.

²⁰ Al riguardo v. C. BURELLI, *Le misure di esecuzione ex articolo 263, quarto comma, TFUE a dieci anni da Lisbona*, cit., 314 e 323; l'A. evidenzia questo aspetto e richiama un *obiter dictum* della sentenza *Montessori* in cui la Corte sembra aver attribuito rilevanza a questo aspetto: «Nel caso di specie, nella misura in cui i ricorsi proposti dal sig. Ferracci e dalla Scuola Elementare Maria Montessori erano diretti all'annullamento della prima parte della decisione controversa, si deve constatare che [...] la materializzazione degli effetti giuridici della decisione di non ordinare il recupero degli aiuti considerati illegali e incompatibili con il mercato interno, che è oggetto di detta prima parte, non richiedeva alcuna misura di esecuzione nei loro confronti che potesse essere soggetta a sindacato giurisdizionale dinanzi ai giudici dell'Unione o ai giudici nazionali» (Corte giust., sentenza *Montessori*, cit., punto 62); l'A. sottolinea che «[i]l fatto, quindi, che i giudici abbiano prestato attenzione alla possibilità che l'eventuale misura d'esecuzione sia concretamente sindacabile dinanzi al giudice dell'Unione e/o nazionale, consente di affermare che tale interpretazione sia non solo teleologicamente orientata, ma anche corretta espressione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva» (314, corsivo nell'originale).

tegoria di fattispecie è invece quella propria di ordinamenti attraversati da una situazione di crisi dello stato di diritto in cui esiste un rimedio di per sé azionabile, ma non risulta rispondente ai requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva.

Le richiamate lacune nell'ordinamento interno costituiscono – preme rimarcarlo – un inadempimento dello Stato membro degli obblighi ad esso derivanti dall'art. 19 TUE e dall'interpretazione datane dalla Corte di Giustizia, a fronte delle quali è possibile, talvolta, ovviare attraverso l'armamentario di cui i giudici nazionali tradizionalmente dispongono per assicurare il primato del diritto dell'Unione, tra cui in particolare lo strumento della disapplicazione²¹ e dell'interpretazione adeguatrice delle norme procedurali nazionali.

La questione diventa invece problematica quando la lacuna non è colmabile dal giudice nazionale per via interpretativa e permane l'inadempimento del legislatore nazionale in materia di garanzia di un rimedio giurisdizionale effettivo. In tal caso, l'assenza di un *rimedio giurisdizionale efficace* nell'ordinamento nazionale va a creare un *cortocircuito* nell'ambito di un sistema la cui completezza si *presume* basata su due pilastri, nessuno dei quali però risulta efficace. L'uno, quello costituito dai giudici dell'Unione perché, per ipotesi, l'atto che si presume illegittimo non è impugnabile dal singolo ai sensi dell'art. 263, co. 4, TFUE; l'altro, quello rappresentato dai giudici nazionali, in ragione dei limiti, insuperabili per via interpretativa, affliggenti i rimedi giurisdizionali nell'ordinamento nazionale e tali da compromettere in esso la presenza di una tutela giurisdizionale effettiva del privato.

Partendo da tali presupposti, in questo capitolo si tenterà di proporre un'interpretazione dei requisiti relativi al *locus standi* dei privati di cui all'art. 263, co. 4, TFUE capace di tenere conto della presenza (o meglio, dell'assenza) di rimedi nazionali *effettivi* a livello nazionale e, dunque, di garantire la realizzazione di un sistema giurisdizionale *autenticamente*

²¹ La giurisprudenza elaborata dalla Corte, in particolare a fronte delle problematiche sorte in seguito alla crisi dello stato di diritto che, da più di un decennio ormai, sta attraversando gli ordinamenti di alcuni Stati membri, mostra paradigmaticamente le modalità in cui, talvolta, le richiamate lacune siano superabili per via interpretativa; *ex multis*, Corte giust., causa C-556/17, *Torubarov*, sentenza del 29 luglio 2019; Corte giust., causa C-225/22, «R» S.A., sentenza del 4 settembre 2025.

completo e, in quanto tale, pienamente conforme agli standard imposti dall'art. 47 Carta.

2. *Il (complesso) rapporto tra l'interpretazione dell'art. 263, co. 4, TFUE «alla luce del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva» e il principio di attribuzione delle competenze*

La questione che ci si propone di indagare richiede, innanzitutto, di interrogarsi circa il ruolo che il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta – che, come sopra richiamato²², tanta parte ha avuto quando la Corte è giunta a “imporre” un'interpretazione delle norme procedurali nazionali volta a garantire l'effettività della tutela a livello nazionale – può svolgere nell'ambito dell'interpretazione dei requisiti di *locus standi* dei privati di cui all'art. 263, co. 4, TFUE.

A questo proposito, è necessario rimarcare che, come specificato dalla Spiegazione relativa all'art. 47 della Carta, tale disposizione e la giurisprudenza elaborata dalla Corte in materia di effettività della tutela giurisdizionale non sono intesi a «modificare il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai trattati e, in particolare, le *norme in materia di ricevibilità* per i ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea»²³. Si tratta di una precisazione in linea con una giurisprudenza consolidata in cui il giudice dell'Unione ha rimarcato che l'interpretazione dei requisiti per la legittimazione dei privati a impugnare alla luce del *diritto alla tutela giurisdizionale effettiva* «non può condurre ad escludere il requisito di cui trattasi, espressamente previsto dal Trattato, senza eccedere le competenze attribuite da quest'ultimo ai giudici comunitari»²⁴. Da tali statuizioni emerge la necessità di tenere ferma una importante – quanto delicata – distinzione tra, da un lato, un'interpretazione dei requisiti di *locus stan-*

²² V. *supra*, Capitolo 3, par. 3.3.

²³ Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, Spiegazione relativa all'articolo 47, 2007/C 303/02.

²⁴ Corte giust. sentenza UPA, cit., punto 44; nello stesso senso sentenze *Inuit*, cit., punto 98; *T & L Sugars*, cit., punto 44 e *Industrias Químicas del Vallés*, cit., punto 101; Tribunale, *Medel e a. c. Consiglio*, cit., punto 113; causa T-1126/23, *Asociația Inițiativa pentru Justiție c. Commissione*, ordinanza del 3 febbraio 2025, punto 77.

di conforme al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva e, dall'altro una modifica delle suddette condizioni tale da estendere le competenze della Corte di Giustizia che risulterebbe in violazione del principio di attribuzione delle competenze.

D'altra parte, come noto, nella più risalente giurisprudenza relativa al ricorso di annullamento si constata un tendenziale *favor* ad ampliarne la portata sia rispetto agli atti impugnabili che ai soggetti legittimati all'impugnazione. In tal modo, la Corte è giunta tra l'altro ad ammettere, pur nel silenzio della disposizione del Trattato in materia di ricorso di annullamento, l'impugnabilità degli atti del Parlamento²⁵ e di un'Agenzia²⁶; del pari, essa ha riconosciuto legittimazione ad agire al Parlamento rispetto ad atti che ne ledessero le prerogative²⁷. Il dato significativo è che la Corte è arrivata a tali approdi, peraltro successivamente codificati nel Trattato, facendo riferimento al principio per cui, in una comunità di diritto, ogni atto adottato dalle istituzioni, nonché dagli organi e dagli organismi dell'Unione che sia capace di produrre effetti giuridici nei confronti di terzi, deve essere suscettibile di controllo giurisdizionale²⁸.

Benché in tali pronunce non sia menzionato il principio di attribuzione delle competenze, esso sembra attraversare in filigrana i passaggi del ragionamento svolto dalla Corte laddove essa si è preoccupata di giustificare il superamento del dettato letterale del Trattato. Paradigmatica al riguardo la pronuncia *Parlamento c. Consiglio* del 1990 in cui, diversamente da quanto statuito pochi anni prima²⁹, la Corte ha riconosciuto al Parlamento legittimazione a impugnare, pur limitatamente alle ipotesi in cui l'impugnazione risulti necessaria a tutelarne le prerogative. Appare interessante rimarcare come in tale occasione si sia da un lato rilevato, diversamente da quanto precedentemente statuito, che gli altri strumenti previsti dal Trattato per assicurare il rispetto delle prerogative del Parlamento non erano tali da «garantire, con certezza e in qualsiasi circostanza» la tutela

²⁵ Corte giust., sentenza *Les Verts*, cit.

²⁶ Corte giust., causa T-411/06, *Sogelma c. AER*, sentenza dell'8 ottobre 2008.

²⁷ Corte giust., causa 70/88, *Parlamento c. Consiglio*, sentenza del 22 maggio 1990.

²⁸ Corte giust., sentenza *Les Verts*, cit., punto 23; sentenza *Sogelma c. AER*, cit., punti 37 ss.; sentenza *Parlamento c. Consiglio*, cit., punto 22.

²⁹ Corte giust., causa C-302/87, *Parlamento c. Consiglio*, sentenza del 27 settembre 1988.

delle prerogative del Parlamento»³⁰ e, dall'altro, la necessità di assicurare la tutela dell'equilibrio istituzionale sancito dai Trattati e, quindi di un sindacato giurisdizionale a garanzia delle prerogative del Parlamento³¹. Sulla base di tali considerazioni, la Corte è giunta a statuire che il mancato riconoscimento della legittimazione ad agire del Parlamento costituiva una «lacuna procedurale» che tuttavia «*non può prevalere sull'interesse fondamentale* alla conservazione ed al rispetto dell'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati istitutivi delle Comunità europee»³².

Da questa giurisprudenza pare potersi ricavare il criterio per cui l'ampliamento della legittimazione ad impugnare o del novero degli atti impugnabili, anche nel silenzio della disposizione in materia, è compatibile con il principio di attribuzione delle competenze qualora il suddetto ampliamento si imponga in ragione di un «interesse fondamentale»³³, dello «spirito» o del «sistema» del Trattato³⁴. Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'Unione deve ritenersi pienamente rispondente a tale criterio e ciò anche qualora, come nel caso in cui esso consegua all'impugnazione da parte di un privato, risulti funzionale non solo ad assicurare la legalità oggettiva degli atti dell'Unione, ma anche quale strumento che garantisce la tutela giurisdizionale effettiva del singolo all'interno del sistema giurisdizionale dell'Unione, conformemente all'art. 47 della Carta.

D'altra parte, è proprio richiamando questo principio che, più recentemente, la Corte ha precisato – ampliandoli significativamente – i contorni

³⁰ Corte giust., causa 70/88, *Parlamento c. Consiglio*, cit. punto 20 (corsivo aggiunto); la Corte ha rilevato che la presentazione di un rinvio pregiudiziale di validità di un atto o il ricorso di annullamento da parte degli Stati o di singoli, rappresentano «*mere eventualità* nell'avverarsi delle quali il Parlamento non può confidare» (punto 18, corsivo aggiunto).

³¹ *Ibid.*, punti 21 ss.

³² *Ibid.*, punto 26 (corsivo aggiunto).

³³ *Ibidem.*

³⁴ Si v. in particolare, sentenza *Les Verts*, cit., punto 25: «L'interpretazione dell'art. 173 del trattato che escludesse gli atti del Parlamento europeo dal novero di quelli impugnabili *porterebbe ad un risultato contrastante sia con lo spirito del trattato*, espresso nell'art. 164, *sia col sistema dello stesso*. Gli atti che il Parlamento europeo adotta nell'ambito del trattato CEE potrebbero infatti invadere la competenza degli Stati membri o delle altre istituzioni, ovvero oltrepassare i limiti posti alla competenza del loro autore senza poter essere deferiti alla Corte. Si deve pertanto considerare che il ricorso d'annullamento può essere diretto contro gli atti del Parlamento europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi» (corsivo aggiunto).

della propria *competenza* giurisdizionale nel settore della PESC, quale definita dall'art. 24, par. 1, TUE e dall'art. 275 TFUE³⁵.

In conclusione, si deve ritenere che, nonostante fino ad ora la Corte abbia manifestato una certa resistenza nell'interpretare i requisiti di legittimazione ad agire di cui all'art. 263, co. 4, TFUE alla luce dell'art. 47 della Carta, questa operazione ermeneutica sia in astratto possibile, senza sfociare in una lesione del principio di attribuzione delle competenze.

A ben vedere, anzi, un'interpretazione di una norma del Trattato, quale l'art. 263, co. 4, TFUE, alla luce dell'art. 47 della Carta, *si impone* in ragione del ruolo di quest'ultima rispetto alle disposizioni dei Trattati. Fin dalle prime sentenze rese dopo che la Carta ha acquistato efficacia giuridica vincolante, infatti, a questa è stata riconosciuta la capacità di rilevare ai fini dell'interpretazione delle disposizioni dei Trattati, al punto da suggerire «una superiorità [della Carta] rispetto alle norme dei Trattati, o almeno a talune di esse»³⁶. Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, quale principio generale di diritto dell'UE, oggi enunciato dall'art. 47 della Carta e posto alla base di un'Unione fondata sul valore dello stato di diritto ai sensi dell'art. 2 TUE, deve certamente annoverarsi tra le norme della Carta rispetto alle quali è ammissibile (*rectius*: doverosa) una cedevolezza delle disposizioni dei Trattati la cui applicazione risulti incompatibile con esse³⁷.

³⁵ Si v. in particolare Corte giust., causa C-72/15, *Rosneft*, sentenza del 28 marzo 2017, punti 72 ss. e cause riunite C-29/22 P e C-44/22 P, *KS e a. c. Consiglio e a.*, sentenza del 10 settembre 2024, punti 115 ss.; su tali sviluppi, v. *inter alia*, S. POLI, *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still Imperfect but Gradually Subject to the Rule of Law*, in *Common Market Law Review*, 2017, 1816 ss.; R. BARATTA, *La iurisdictio in ambito PESC: la dubbia ratio decidendi della Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 2024, 308 ss.; L. GROSSIO, *Ai confini del sistema completo di rimedi: le attuali vie di tutela giurisdizionale nell'ambito della PESC e l'opportunità di una loro revisione*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 1 ss.

³⁶ In tal senso, N. LAZZERINI, *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: i limiti di applicazione*, Milano, 2018, 44 ss.; l'A. cita a titolo esemplificativo Corte giust., causa C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, sentenza del 5 dicembre 2017 e cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*, sentenza del 5 aprile 2016.

³⁷ Pur riferendosi ad un'altra questione, delinea tale cedevolezza, P. MORI, *Taricco II o del primato della Carta dei diritti fondamentali e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri*, in *Dir. Un. Eur.*, 2017; l'A. richiama la sentenza *M.A.S. e M.B.*, cit., e il passaggio in cui la Corte ha riconosciuto che il principio di legalità dei reati e delle pene, di cui all'art. 49 della Carta, si impone agli Stati membri (anche) quando danno attuazione all'art. 325 TFUE implicando quindi che «l'obbligo di garantire l'efficace riscossione delle risorse

3. *La rilevanza dell'assenza di rimedi giurisdizionali nazionali effettivi ai fini del riconoscimento del locus standi dei privati*

Chiariti i termini entro i quali un'interpretazione dei requisiti di *locus standi* di cui all'art. 263, co. 4, TFUE, svolta alla luce dell'art. 47 della Carta, è non solo possibile, ma anche necessaria, in questo paragrafo ci si propone di verificare la possibilità di ritenere integrate le suddette condizioni qualora il ricorrente non possa esperire un ricorso *effettivo* a livello nazionale.

Si esaminerà ora la proposta in astratto per poi soffermarsi, in chiusura, sulla sua articolazione in concreto. Occorre, innanzitutto, evidenziare che la rilevanza, attribuita in sede di ricorso di annullamento, all'assenza di rimedi effettivi nell'ordinamento nazionale, non risulta in violazione del principio di attribuzione delle competenze, ma si configura invece pienamente coerente con il sistema dei Trattati per un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, tale soluzione risulta coerente – e anzi, *necessaria* – alla luce del ruolo che, a partire dall'art. 19 TUE, la Corte ha riconosciuto agli organi giurisdizionali nazionali quali co-protagonisti, *congiuntamente* alla stessa Corte di Giustizia, del sistema giurisdizionale dell'Unione. Come evidenziato in precedenza, fin dalla sentenza *UPA*, ai giudici nazionali era stata riconosciuta una funzione sistemica e costituzionale che, tuttavia, appariva funzionale e “subordinata” a quella del giudice dell'Unione. A partire dal parere 1/09, la Corte ha invece attribuito ai giudici nazionali un ruolo costituzionale *autonomo*, su un piano di “quasi-parità” con quello del giudice dell'Unione, tanto da farsi entrambi garanti di un controllo giurisdizionale effettivo circa il rispetto del diritto UE, quale elemento intrinseco ad uno stato di diritto.

Come già richiamato, a fronte della centralità assunta dagli organi giurisdizionali nazionali in seguito all'“innovata” funzione ad essi riconosciuta, essa risulta tuttavia basata su una “fiducia cieca” nella protezione giurisdizionale a livello nazionale che, al contrario, potrebbe lasciare nei fatti dei

dell'Unione non può contrastare con tale principio» (sentenza *M.A.S. e M.B.*, cit., punto 52); a questo proposito, l'A. osserva che «[i]l punto merita la massima attenzione perché la Corte vi afferma senza alcuna condizione che l'applicazione delle norme dei Trattati istitutivi cessa là dove ne possano derivare effetti incompatibili con i principi fondamentali sanciti nella Carta».

vuoti di tutela suscettibili di compromettere la portata dell'intero sistema.

Nell'assetto attuale, l'assenza di rimedi nazionali effettivi può essere corretta solo qualora tale circostanza sia portata all'attenzione della Corte nell'ambito di una procedura di infrazione o di un rinvio pregiudiziale. Tuttavia, la prima non si configura quale strumento di immediata tutela del singolo cui sia riconosciuta una posizione di diritto UE la cui tutela giurisdizionale nazionale è carente. Il rinvio pregiudiziale, come già richiamato, non può considerarsi un rimedio equivalente al ricorso di annullamento. In altre parole, l'inesistenza di rimedi nazionali in sede di ricorso di annullamento permetterebbe di rendere il sistema giurisdizionale dell'Unione autenticamente completo consentendo di colmare le lacune che, in concreto, risultano ancora presenti in esso evitando che esse si ripercuotano sull'intero sistema compromettendone la conformità al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva propria di un'Unione di diritto.

In secondo luogo, la considerazione circa l'assenza di mezzi di ricorso effettivi nell'ordinamento interno risulterebbe in linea con l'obiettivo delle modifiche apportate all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE di rafforzare la tutela giurisdizionale effettiva dei diritti riconosciuti ai privati dal diritto UE in particolare evitando che, al fine di ottenere un controllo sulla legittimità di un atto UE, questi siano costretti a violare una legge o atto nazionale al fine di provocare un giudizio nazionale "fittizio" nell'ambito del quale sia (eventualmente) sollevato un rinvio pregiudiziale di validità.

D'altra parte, è significativo richiamare che durante i lavori per l'elaborazione del Trattato-Costituzione era stato proposto di modificare l'allora articolo 230 co. 4, TEC riconoscendo legittimazione ad agire nei confronti degli atti di portata generale che riguardino direttamente il ricorrente «where there is no [adequate] remedy before national court or tribunal»³⁸.

3.1. (segue) nella casistica della Corte di Giustizia

L'argomento relativo all'assenza di un rimedio efficace nell'ordinamento nazionale ha assunto talora rilevanza anche nella casistica della Corte di Giustizia.

³⁸ Working group II "Incorporation of the Charter/accession to the ECHR". The question of effective judicial remedies and access of individuals to the European Court of Justice, Working Group II, Working Document 21, 1 October 2002, punto 11 (corsivi aggiunti).

Meritano innanzitutto di essere richiamate al riguardo le conclusioni rese dall'avvocato generale Tesauro sul caso *Geotronics c. Commissione* in cui egli aveva sostenuto l'impugnabilità di una lettera con cui la Commissione informava la ricorrente che la sua offerta non rispondeva ai requisiti richiesti dal bando di gara indetto per ottenere un finanziamento comunitario e veniva, pertanto, respinta. Ai fini dell'analisi qui svolta, appare particolarmente rilevante il passaggio in cui l'avvocato generale ha evidenziato che, in tale situazione, «*l'unico rimedio di cui dispone l'offerente è far valere i propri diritti dinanzi alle giurisdizioni competenti dello Stato beneficiario*»³⁹. In particolare, l'avvocato generale, esprimendo la propria contrarietà rispetto all'argomentazione sostenuta dalla Commissione secondo cui, invece, l'unico strumento di tutela disponibile per la ricorrente fosse a livello nazionale, ha sottolineato che tale rimedio, oltre a essere «in via di principio, precluso»⁴⁰, non avrebbe potuto avere alcun «effetto utile» poiché esso avrebbe potuto avere ad oggetto solo gli atti emanati dalle autorità nazionali, in seguito alla suddetta lettera – quali l'aggiudicazione dell'appalto a un'altra impresa –, ma non avrebbe potuto invece riguardare l'atto comunitario.

Se all'epoca la Corte non ha preso specifica posizione al riguardo, una netta presa di posizione sul punto si è invece avuta nella sentenza *UPA*. Impugnando l'ordinanza con cui il Tribunale respingeva il ricorso non riconoscendole legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 173, co. 4, TCE, l'Unión de Pequeños Agricultores aveva, tra l'altro, sostenuto che un ricorrente che non potesse dirsi individualmente riguardato, avrebbe dovuto considerarsi legittimato ad impugnare un regolamento qualora, come nel caso di specie risultasse che, in assenza di tale impugnazione davanti al giudice dell'Unione, egli si sarebbe visto privato di una tutela giurisdizionale effettiva stante l'impossibilità di agire in sede nazionale.

L'avvocato generale Jacobs, nelle sue conclusioni, ha espresso la propria contrarietà rispetto a questa argomentazione, avanzando in particolare due obiezioni (di seguito, per brevità, «obiezioni *UPA*»).

Con la prima obiezione, pienamente accolta dalla Corte nella propria

³⁹ Conclusioni dell'avvocato generale Giuseppe Tesauro, causa C-395/95 P, *Geotronics c. Commissione*, 30 gennaio 1997.

⁴⁰ *Ibid.*, punto 22.

sentenza⁴¹ e successivamente ribadita nella pronuncia *Jégo-Quéré*⁴², l'avvocato generale ha sottolineato che subordinare l'esperibilità di un ricorso di annullamento da parte di un privato alla valutazione circa la presenza, nell'ordinamento nazionale, di rimedi tali da consentirgli di contestare la legittimità dell'atto, avrebbe comportato l'attribuzione al giudice dell'Unione di una competenza, quale quella di esaminare e interpretare il diritto procedurale nazionale, che non gli appartiene nell'ambito del ricorso di annullamento.

La seconda obiezione dell'avvocato generale, su cui invece la Corte non ha preso posizione, era invece finalizzata a evidenziare che l'argomentazione prospettata dalla ricorrente sarebbe stata contraria ai principi della parità di trattamento e della certezza del diritto, poiché la legittimazione a impugnare dei singoli in sede di ricorso di annullamento sarebbe dipesa dal diritto procedurale nazionale.

Nel prossimo paragrafo, si tornerà su queste obiezioni e, in particolare sulla loro valenza anche nell'assetto attuale. Preme, invece, ora evidenziare che l'argomentazione relativa all'assenza di rimedi nazionali efficaci è stata richiamata in più occasioni anche nella giurisprudenza successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona con esiti decisamente meno netti rispetto a quelli caratterizzanti la prassi precedente.

In un primo caso, oggetto della pronuncia *T&L Sugar*, le ricorrenti, impugnando davanti al Tribunale alcuni regolamenti disciplinanti l'immissione di zucchero nel mercato dell'Unione, avevano fatto valere l'impossibilità di esperire un ricorso a livello nazionale avverso le misure adottate per dare esecuzione al regolamento impugnato. È interessante rilevare che, nonostante l'argomentazione sia stata respinta richiamando la prima obiezione sostenuta dall'avvocato generale Jacobs nelle conclusioni sul caso *UPA*⁴³, il Tribunale vi abbia nondimeno dato una certa importanza sotto diversi profili. In particolare, esso ha evidenziato l'impossibilità di accertare con certezza l'esistenza o meno di un rimedio nazionale esperibile da parte delle ricorrenti⁴⁴. A questo proposito esso ha, molto significativamente, posto

⁴¹ Corte giust., sentenza *UPA*, cit., punto 43.

⁴² Corte giust., causa C-263/02 P, *Commissione c Jégo-Quéré*, sentenza del 1° aprile 2004, punto 33.

⁴³ Tribunale, sentenza *T&L Sugar*, cit., punti 69 e 70.

⁴⁴ *Ibid.*, punto 65.

l'accento sull'assenza, nella normativa doganale di diritto derivato in materia, di una espressa previsione circa la definizione di un rimedio a livello nazionale tanto che, come rilevato dalle osservazioni delle parti, negli ordinamenti dei diversi Stati membri emergono divergenze al riguardo.

La questione ha assunto nuovamente rilevanza quando le ricorrenti, impugnando la sentenza del Tribunale davanti alla Corte, hanno sostenuto che un'interpretazione dell'art. 263, co. 4, ult. fr. alla luce del diritto a una tutela giurisdizionale e in modo coerente con la *ratio* della modifica apportata dal Trattato di Lisbona, avrebbe imposto di riconoscere loro legittimazione ad agire stante la mancanza di tutela giurisdizionale a livello nazionale⁴⁵. A tal proposito, è molto significativo che la Corte, pur respingendo il ricorso, non si sia espressamente pronunciata in relazione alla sopra richiamata argomentazione, limitandosi a richiamare in "astratto" l'esistenza di un sistema completo di rimedi giurisdizionali, assicurato tanto dalla Corte di Giustizia quanto dai giudici nazionali, in relazione alla legittimità degli atti dell'Unione.

La questione è emersa in termini analoghi nella sentenza *Telefonica*⁴⁶. È significativo che, anche in questo caso, la Corte, pur non accogliendo l'impugnazione della ricorrente, si è limitata a rilevare che l'esecuzione della decisione impugnata avrebbe richiesto misure di esecuzione che la ricorrente avrebbe potuto impugnare davanti al giudice nazionale. Al contrario, né l'avvocata generale Kokott nelle sue conclusioni, né la Corte si sono espressamente pronunciate sull'impossibilità di accogliere l'argomentazione della ricorrente secondo cui la valutazione concernente la propria legittimazione attiva non avrebbe potuto prescindere da un accertamento relativo all'effettiva possibilità di esperire rimedi giurisdizionali nazionali.

4. Il superamento delle «obiezioni UPA» alla luce dell'assetto post-Lisbona

Come sopra ricordato, l'argomentazione, sostenuta dalla ricorrente del

⁴⁵ Corte giust., sentenza *T&L Sugar*, cit., punto 21; in questo punto le ricorrenti hanno fatto specificamente riferimento alla circostanza che, per contestare la validità dell'atto dell'UE, non avrebbero avuto altra soluzione che quella di trasgredire la legge.

⁴⁶ Corte giust., sentenza *Telefonica*, cit., punto 55.

caso *UPA*, secondo cui l'assenza di rimedi efficaci nel sistema nazionale deve assumere rilevanza ai fini del riconoscimento della legittimazione a impugnare, era stata oggetto di due obiezioni da parte dell'avvocato generale Jacobs. È ora necessario verificare se tali obiezioni possano ritenersi superabili nell'ambito del sistema giurisdizionale dell'Unione quale delineato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Con la *prima obiezione* si evidenziava che la tesi sostenuta dalla ricorrente presuppone un esame del diritto processuale nazionale da parte del giudice dell'Unione che, invece, esula dalle sue competenze nell'ambito del ricorso di annullamento.

Tale obiezione pare superabile se si considera che, come rilevato in sede di discussione del Trattato costituzionale, non mancano casi in cui la Corte è, di fatto, chiamata ad esaminare il diritto procedurale di uno Stato membro⁴⁷. Paradigmatico l'esempio, ricordato in quell'occasione, in cui essa, al fine di valutare la ricevibilità di un rinvio pregiudiziale, esamina se l'organo nazionale da cui questo promana sia qualificabile come giurisdizione ai sensi dell'art. 267 TFUE. Significativa al riguardo anche la casistica richiamata in precedenza⁴⁸ in cui, sempre nell'esercizio della sua competenza in via pregiudiziale, la Corte delinea le modalità in cui i giudici nazionali devono interpretare le proprie norme procedurali in modo da assicurare una tutela giurisdizionale effettiva delle posizioni derivanti dal diritto UE. Tale approdo presuppone un'analisi estremamente dettagliata e approfondita del sistema procedurale di uno Stato membro al fine, *de facto*, di valutarne la compatibilità con il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva previsto dall'art. 47 Carta e dal diritto derivato rilevante in materia.

Queste considerazioni appaiono ancor più pregnanti nell'assetto delineato dalla sentenza *ASJP*. Come già ricordato, a partire da questa pronuncia, la Corte ha qualificato l'art. 19 TUE come una norma da cui derivano una serie di vincoli che limitano l'organizzazione della giustizia da parte degli Stati membri, ponendo così le basi per una ricca giurisprudenza in cui, anche in sede di rinvio pregiudiziale, il giudice dell'Unione ha in-

⁴⁷ Working group II "Incorporation of the Charter/accession to the ECHR", 6, nota 14.

⁴⁸ V. *supra*, Capitolo 3, par. 3.3.

direttamente valutato la compatibilità dell'apparato giudiziario nazionale rispetto a tali vincoli.

Si tratta di un esame riconducibile alla circostanza che, benché la Corte non prescinda mai dalla finalità ontologica del rinvio pregiudiziale, quale strumento finalizzato ad «assistere il giudice del rinvio nella soluzione della controversia concreta dinanzi ad esso pendente»⁴⁹ che, quindi, impone un accertamento, a pena di irricevibilità del quesito pregiudiziale, circa la «necessità oggettiva» della pronuncia resa dalla Corte rispetto alla risoluzione della controversia principale⁵⁰, fin dalla sentenza *Van Gend en Loos*, il rinvio pregiudiziale ha assunto al ruolo di «infringement procedure for the European citizen»⁵¹. Come noto, accade sovente che, tramite l'esercizio della competenza pregiudiziale, il giudice dell'Unione si pronunci, pur in modo mediato e indiretto, circa la compatibilità tra il diritto dell'Unione e la normativa nazionale *de qua*, al punto da portare la dottrina a sottolineare che, in tali casi, il rinvio funge da «infrazione mascherata»⁵².

Dalla prassi emerge, quindi, che la valutazione circa la compatibilità tra le norme nazionali e il diritto dell'Unione non è appannaggio esclusivo del ricorso per infrazione ma può penetrare anche nell'esercizio delle altre competenze, pur in modo indiretto, del giudice dell'Unione. D'altra parte, l'integrazione della assenza di rimedi nazionali effettivi nei requisiti di legittimazione a impugnare dei privati, presupporrebbe un accertamento

⁴⁹ Corte giust., cause riunite C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz*, sentenza del 26 marzo 2020, punto 47; qui la Corte ha evidenziato con nettezza la distinzione tra le finalità del ricorso per inadempimento e del rinvio pregiudiziale.

⁵⁰ *Ex multis*, Corte giust., cause riunite C-181/21 e C-269/21, *G. (Nomination des juges de droit commun en Pologne)*, sentenza del 9 gennaio 2024, punto 73; la questione pregiudiziale posta non può, infatti, configurarsi come meramente astratta o di interesse generale, ma deve essere espressione di una «soggettiva difficoltà interpretativa nella [...] applicazione concreta [del diritto UE] da parte delle giurisdizioni degli Stati membri» (S. BARBIERI, *Il rinvio pregiudiziale tra giudici ordinari e Corte costituzionale. La ragione del conflitto*, Napoli, 2023, 99).

⁵¹ P. PESCATORE, *Van Gend en Loos, 3 February 1963-A View from Within*, in L.M.P.P. MADURO, L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, London, 2010, 3 ss., spec. 7; si v. Corte giust., sentenza *Van Gend en Loos*, cit., in cui la Corte ha individuato nel rinvio pregiudiziale uno strumento di «efficace controllo» che, attraverso «la vigilanza dei singoli interessati alla salvaguardia dei loro diritti», si affianca al ricorso per inadempimento.

⁵² C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2022, 501 ss., spec. 503.

circa l'esistenza di tali requisiti "esclusivamente" finalizzato alla ricevibilità del ricorso di annullamento e che dunque andrebbe a incidere sull'ordinamento nazionale in misura decisamente inferiore rispetto a quanto non accada quando, all'esito di un rinvio pregiudiziale, la Corte fornisce al giudice del rinvio le indicazioni per interpretare il proprio diritto nazionale in modo conforme a quello dell'Unione.

Passando invece alla *seconda obiezione*, con essa si rilevava che la tesi proposta, subordinando alle norme procedurali nazionali la legittimazione a impugnare dei singoli in sede di ricorso di annullamento, risulterebbe in contrasto con i principi della parità di trattamento e di certezza del diritto. Come sopra ricordato, la valorizzazione della protezione giurisdizionale nazionale, prodotta dal combinato delle modifiche di cui all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE e all'art. 19 TUE, implica che la tutela giurisdizionale rischi di essere soggetta a standard differenti⁵³. Per contro, ammettere l'impugnabilità da parte dei privati di un atto avverso il quale non sia esperibile un rimedio efficace a livello nazionale permetterebbe di superare – se pur parzialmente – le disparità create dalla valorizzazione della tutela giurisdizionale sul piano nazionale poiché, laddove questa non risultasse possibile "a valle" del sistema, essa sarebbe (ri)portata a livello dell'Unione.

Certamente, la situazione condurrebbe alla paradossale situazione per cui, in ragione delle norme procedurali dei diversi ordinamenti, la tutela giurisdizionale verrebbe ad essere garantita dai giudici nazionali o da quello dell'Unione, a seconda che nell'ordinamento nazionale l'atto *de qua* sia suscettibile o meno di un rimedio giurisdizionale, aprendo così a una disparità di trattamento.

Preme tuttavia evidenziare che, innanzitutto, tale disparità sarebbe conseguenza di un *inadempimento* dello Stato membro. Parafrasando quanto statuito dalla Corte in relazione al diverso trattamento dei singoli in seguito al riconoscimento di effetti diretti, esclusivamente verticali, alle disposizioni di una direttiva, «[u]na distinzione del genere potrebbe [...] esser agevolmente evitata se lo Stato membro interessato avesse corret-

⁵³ Tale disparità di trattamento è parzialmente attenuata da quell'interpretazione delle norme procedurali nazionali conforme al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva la quale, tuttavia, non di rado richiede un intervento della Corte interrogata dai giudici nazionali in sede di rinvio pregiudiziale.

tamente»⁵⁴ adempiuto agli obblighi in capo ad esso derivanti dal diritto dell'Unione in materia di tutela giurisdizionale effettiva.

Inoltre, la suddetta disparità pare doversi ritenere preferibile rispetto a quella, che può venirsi di fatto a creare nell'assetto attuale, in cui la "fiducia cieca" nella protezione giurisdizionale a livello nazionale può lasciare dei vuoti di tutela e, in tal modo, creare delle disparità tra, da un lato, coloro che dispongono di un rimedio giurisdizionale effettivo davanti al giudice nazionale e, dall'altro chi viene ad esserne totalmente privato.

5. La traduzione in concreto della proposta: la rilevanza dei rimedi nazionali nell'ambito della nozione di «assenza di misure di esecuzione»

Discussa l'ammissibilità in astratto della proposta, occorre ora specificare la declinazione che essa potrebbe in concreto assumere.

A trattati invariati⁵⁵, un'integrazione della rilevanza dei rimedi nazionali nell'ambito delle condizioni per la legittimazione ad agire dei privati nel ricorso di annullamento potrebbe aversi in due modi: la prima modalità consiste in una rivisitazione della formula *Plaumann*; la seconda implica un'interpretazione innovativa dei requisiti di cui all'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE.

Per quanto concerne la prima modalità, occorre ricordare che, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte di Giustizia è stata in più occasioni sollecitata ad adottare un approccio meno restrittivo

⁵⁴ Corte giust., causa C-152/84, *Marshall c. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, sentenza del 26 febbraio 1986, punto 51.

⁵⁵ Il progetto di riforma dei Trattati, adottato dal Parlamento il 22 novembre 2023, prevede l'abolizione del requisito di «individualmente» riguardato dall'art. 263, co. 4, TFUE; v. Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati, 2022/2051(INL). Per un commento generale alla proposta, cfr. *inter alia*, A. DUFF, *Five Surgical Strikes on the Treaties of the European Union*, in *European Papers*, 8, 2023, 9 ss.; F. MARTINES, *Le proposte di modifica dei Trattati presentate dal Parlamento europeo*, in A. ADINOLFI, N. LAZZERINI (a cura di), *Una Unione di cittadini. La costruzione della cittadinanza europea attraverso la partecipazione e la formazione*, Torino, 2023, 77 ss.; N. LAZZERINI, *La risoluzione del 22 novembre 2023 del Parlamento europeo sui progetti di modifica dei Trattati nel contesto delle prospettive di riforma dell'Unione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2023.

riguardo all'interpretazione del requisito relativo all'interesse individuale. Ciò è avvenuto con particolare riferimento a un duplice ordine di ipotesi. La prima attinente alle situazioni in cui i ricorrenti, a fronte delle ripercussioni negative che l'atto di portata generale impugnato avrebbe avuto sull'ambiente, lamentavano una violazione dei propri diritti fondamentali garantiti dalla Carta⁵⁶; essa si ricollega al complesso tema dell'accesso al giudice dell'Unione in materia ambientale che, come già richiamato, presenta ancora delle significative limitazioni⁵⁷. Il secondo novero di ipotesi in cui la Corte di Giustizia è stata sollecitata a un ripensamento del test *Plaumann* è quella di situazioni di crisi dello stato di diritto in ragione dell'impatto che esse hanno sul diritto alla tutela giurisdizionale effettiva e al valore dello stato di diritto⁵⁸. Pur nella loro diversità, in entrambi i casi si assiste – come talvolta rilevato anche dagli stessi ricorrenti – a una compromissione della tenuta della teoria della completezza dei rimedi in ragione, nel primo novero di situazioni, della mancanza di un rimedio esperibile a livello nazionale e, nel secondo, della assenza di un rimedio che risulti conforme agli standard di tutela giurisdizionale effettiva definiti dal diritto dell'Unione.

Ciononostante, dalla giurisprudenza si evince la tendenza ad una interpretazione del requisito dell'interesse individuale che continua a essere incentrata sul test *Plaumann*. In particolare, per quanto concerne le ipote-

⁵⁶ Ci si riferisce in particolare a Corte giust., *Sabo e a. c. Parlamento e Consiglio*, C-297/20 P, ordinanza del 14 gennaio 2021 e C-565/19 P, *Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio*, sentenza del 25 marzo 2021; per alcuni commenti al riguardo, v. *inter alia* G. AGRATI, *I limiti della formula Plaumann in tema di diritto ambientale: brevi note alla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-565/19 P, Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio*, in *Eurojus*, 23 maggio 2021; F. GALLARATI, *Caso Carvalho: la Corte di Giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, 2021, 2603 ss.; F. VONA, *La Corte di giustizia conferma l'irricevibilità del ricorso nel c.d. "People's climate case": la formula "Plaumann" quale persistente ostacolo all'accesso alla giustizia in materia climatica*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 484 ss.; M. MESSINA, *Il 'locus standi' delle persone fisiche e giuridiche e il problema dell'accesso alla giustizia climatica dinanzi al giudice dell'UE dopo la sentenza Carvalho: necessità di riforma della formula 'Plaumann'?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022, 121 ss.; M. MONTINI, *La giustizia climatica nell'Unione europea: il caso Carvalho e le prospettive future*, cit.; F. BUONOMENNA, *Impugnativa degli atti dell'Unione ex art. 263, 4° c., TFUE*, cit., 242 ss.

⁵⁷ V. *supra*, Capitolo 3, par. 3.3., nota 96.

⁵⁸ Tribunale, ordinanza *Medel e a. c. Consiglio*, cit.; *Asociația Inițiativa pentru Justiție c. Commissione*, cit.

si sopra richiamate, il giudice dell'Unione ha sempre respinto le prospettazioni dei ricorrenti volte a sollecitare un ripensamento del suddetto test a fronte delle esigenze di tutela dei diritti fondamentali e del valore dello stato di diritto che si ponevano nei casi di specie. L'ingresso di tali argomentazioni è stato negato sulla base di un ragionamento che, con snodi tendenzialmente identici nelle diverse pronunce, si fonda, da un lato, sul costante richiamo alla teoria della completezza dei rimedi e, dall'altro sul riferimento alla circostanza che un'interpretazione dei requisiti di ricevibilità di cui all'art. 263, co. 4, TFUE alla luce del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, non può giungere ad aggirare l'applicazione dei suddetti requisiti pena la violazione del principio di attribuzione delle competenze.

Pur non volendo affatto escludere la possibilità di un superamento di queste argomentazioni anche – ad avviso di chi scrive – con specifico riguardo a quelle situazioni in cui il ricorrente possa dimostrare l'impossibilità di avere accesso a un giudice nazionale che risponda al criterio del rimedio effettivo⁵⁹, questa strada pare tuttavia difficilmente percorribile stante la tendente insuperabilità della formula *Plaumann*⁶⁰.

⁵⁹ In tal senso, P. CASSIA, *L'accès des personnes physiques ou morales au juge de la légalité des actes communautaires*, Paris, 2002; D. RITLENG, *Pour une systématique des contentieux au profit d'une protection juridictionnelle effective*, in *Mélanges en hommage à Guy Isaac. 50 ans de droit communautaire*, Toulouse, t. 2, 735, spec. 766. Tale proposta è stata inoltre avanzata con specifico riferimento alle situazioni di crisi dello stato di diritto, e in particolare in relazione al ricorso proposto da quattro associazioni europee di giudici nei confronti della decisione con cui, nel quadro del regolamento istitutivo del dispositivo per la ripresa e resilienza, il Consiglio ha approvato la valutazione del piano di ripresa e resilienza polacco (su cui Tribunale, *Medel e a. c. Consiglio*, cit., v. *supra*); cfr. T. BOEKESTEIN, *Plaumann and the Rule of Law. The importance of judicial independence for the system of preliminary references*, in *Verfassungsblog*, 12 November 2021; ID., *This Chapter is Closed, but the Saga Continues: MEDEL and Others v. Council of the European Union*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 18 settembre 2024.

⁶⁰ Si. v. le conclusioni dell'avvocato generale Nicholas Emiliou, causa C-731/23 P, *Nicoventures Trading Ltd*, in cui l'avvocato generale, pur proponendo di mantenere le formule *Plaumann* per verificare l'esistenza del requisito dell'interesse individuale di cui all'art. 263, co. 4, seconda frase, ne ha proposta un'interpretazione maggiormente estensiva volta, in particolare, ad abbandonare il criterio per cui il gruppo di persone che si considerano individualmente riguardate deve riferirsi a quelle che siano tali al momento dell'adozione dell'atto e non possa essere successivamente ampliato; per alcuni commenti, cfr. T. HILPOLD, *Will the Doorkeeper Become More Accommodating Towards Actions for Annulment? AG Emiliou's Opinion in Nicoventures Trading and Others (C-731/23 P)*, in *EU Law Live*, 2025; K. SZEPELAK, *Litigating Public Interest. Some Remarks on the Opinion of*

Ci si intende quindi ora concentrare sulla seconda strada, attinente, invece, ai requisiti di cui all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE che, a differenza della prima, pare presentare qualche spiraglio di percorribilità. Infatti, se in relazione al concetto di «atto regolamentare» il giudice dell'Unione sembra ormai essere approdato a un'interpretazione consolidata, l'analisi della giurisprudenza relativa alla nozione di «assenza di misure di esecuzione» ha, invece, permesso di evidenziare le diverse e articolate declinazioni caratterizzanti l'interpretazione elaborata con riguardo a tale nozione. Proprio le incertezze ancora esistenti attorno ad essa, accresciute dalle significative divergenze riscontrabili al riguardo tra il Tribunale e la Corte, rendono decisamente più plausibile questa seconda strada⁶¹.

In concreto, si ritiene che un'interpretazione della nozione di «assenza di misure di esecuzione» alla luce dell'art. 47 della Carta, imponga di ritenere integrato tale requisito anche laddove esistano delle *misure di esecuzione a livello nazionale, ma avverso di esse non sia esperibile un rimedio giurisdizionale effettivo di diritto interno*.

L'ammissibilità di una tale interpretazione trova particolare conforto nella circostanza che, come sopra richiamato, a partire dalla sentenza *Telefonica*, la Corte ha adottato una nozione "relativa" di «assenza di misure di esecuzione» ritenendo integrato tale requisito anche laddove siano state adottate misure di esecuzione dell'atto impugnato nei confronti di soggetti diversi dal ricorrente, nonché qualora tali misure siano state adottate in relazione a parti dell'atto differenti da quelle oggetto dell'impugnazione. In altre parole, il requisito della «assenza di misure di esecuzione» può dirsi esistente anche laddove delle misure in astratto qualificabili come misure di esecuzione di per sé esistono, ma nondimeno non rilevano rispetto al ricorrente e/o all'oggetto del ricorso. Un'interpretazione analogica e – soprattutto – imposta da una lettura dell'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE, alla luce dell'art. 47 della Carta, induce a ritenere irrilevante, ai fini dell'inte-

Advocate General Emiliou Delivered on 12 June 2025 in C-731/23 P Nicoventures Trading Ltd, in Rivista del Contenzioso europeo, 2025.

⁶¹ Tale proposta è esplorata anche da J. WILDEMEERSCH, *Contentieux de la légalité des actes de l'Union européenne*, cit., 271 ss. ; l'A. propone tuttavia di considerare irrilevanti, ai fini dell'integrazione del requisito della «assenza di misure di esecuzione», le misure adottate a livello statale; tale prospettazione pare tuttavia in contrasto con quanto precisato nella giurisprudenza della Corte, v. *supra*, Capitolo 2, par. 2.

grazione del requisito concernente la «assenza di misure di esecuzione», la circostanza che l'atto impugnato abbia richiesto l'adozione di misure di esecuzione avverso le quali non sia esperibile un ricorso effettivo davanti agli organi giurisdizionali nazionali.

L'interpretazione proposta trova ulteriore conforto nella circostanza che, come sopra richiamato⁶², quando la Corte di Giustizia ha interpretato i requisiti di *locus standi* di cui all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE, alla luce degli obiettivi perseguiti dalla riforma introdotta dal Trattato di Lisbona, ha fatto riferimento sì al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva inquadrandolo, tuttavia, nella teoria della completezza dei rimedi. Sulla base di tale presupposto, si ritiene che la soluzione prospettata si inserisca in quello spazio sopra richiamato in cui un'interpretazione dell'art. 263, co. 4, ult. fr. alla luce dell'art. 47 della Carta, è resa possibile (*rectius*: si impone) senza sfociare in una violazione del principio di attribuzione delle competenze del giudice dell'Unione.

5.1. (segue) e il concreto accertamento dell'assenza di rimedi giurisdizionali efficaci a livello nazionale

Illustrato il contenuto della proposta occorre svolgere alcune precisazioni connesse al concreto accertamento circa l'assenza di un rimedio nazionale effettivo rilevante ai fini del riconoscimento del *locus standi* del ricorrente davanti alla Corte di Giustizia.

La prima specificazione attiene all'oggetto dell'accertamento. Innanzitutto, l'inesistenza di un rimedio giurisdizionale effettivo può configurarsi, come già sopra accennato, in due ipotesi: (a) qualora un tale *rimedio risulti del tutto assente* nell'ordinamento nazionale – si pensi al caso emblematico in cui non sia previsto un rimedio esperibile da parte delle associazioni ambientaliste –; e (b) qualora esso esista ma *non* paia *conforme ai requisiti della tutela giurisdizionale effettiva*. È inoltre opportuno precisare che l'accertamento attiene all'assenza di rimedi nazionali efficaci *potenziali*. Non si tratta invece di dimostrare il previo esaurimento dei ricorsi interni, una dimostrazione questa che peraltro sarebbe, in concreto, incompatibile con il termine particolarmente circoscritto per la proposizione del ricorso di annullamento.

⁶² V. *supra*, par. 1; v. più dettagliatamente Capitoli 1 e 2.

La seconda precisazione riguarda lo standard dell'accertamento. L'*effettività* del rimedio nazionale la cui assenza risulta rilevante deve essere definita sulla base degli standard derivanti dall'art. 47 della Carta che, tuttavia, come noto, in forza della clausola di interpretazione parallela di cui all'art. 52, par. 3, della stessa, devono essere interpretati alla luce della giurisprudenza elaborata dalla Corte europea dei diritti umani in relazione agli articoli 6 e 13 CEDU.

Infine, è necessario svolgere alcune specificazioni circa le modalità per accertare l'assenza del suddetto rimedio. Al riguardo, occorre innanzitutto precisare che dalla giurisprudenza emerge la tendenza a escludere l'applicazione del principio *iura novit curia* da parte del giudice dell'Unione al diritto nazionale⁶³. D'altra parte, la Corte di Giustizia può definire misure di organizzazione del procedimento e disporre mezzi istruttori anche al fine di ottenere una migliore cognizione del diritto nazionale⁶⁴. L'utilizzo di questi strumenti potrebbe rivelarsi particolarmente efficace al fine di accertare l'inesistenza di rimedi nazionali efficaci nell'ordinamento del ricorrente.

Se certamente, tale aspetto deve essere innanzitutto ricompreso nelle allegazioni della parte autrice del ricorso, occorre d'altra parte ricordare che le suddette allegazioni possono essere oggetto di ulteriore accertamento ad opera della Corte di Giustizia. A tale proposito, con riguardo alla procedura davanti al giudice dell'Unione, l'art. 24 dello Statuto prevede al comma 1 la possibilità di richiedere alle parti di «produrre tutti i documenti e di dare tutte le informazioni che essa reputi desiderabili». Del pari, ai sensi del comma 2, la Corte di Giustizia può richiedere agli Stati membri tutte le informazioni che ritenga necessarie ai fini del processo.

I Regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale dettagliano poi i mezzi istruttori a disposizione. Per quanto concerne in particolare il Tribunale, l'art. 89 del Regolamento prevede che le misure di organizzazione del procedimento hanno, tra l'altro, lo scopo di «precisare la portata delle conclusioni nonché dei motivi e degli argomenti delle parti e chiarire i

⁶³ Per un approfondito esame al riguardo e la possibilità di un ripensamento, v. diffusamente I. ANRÒ, *Diritto nazionale tra fatto e diritto nel processo dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, Torino, 2025, spec. 150 ss.

⁶⁴ *Ibid.*, 155; proprio in ragione di ciò, l'A. evidenzia uno spazio applicativo del principio *iura novit curia* anche al diritto nazionale.

punti tra esse controversi»⁶⁵. Tali misure possono, in particolare, consistere nel porre quesiti alle parti, invitarle a pronunciarsi per iscritto od oralmente su alcuni aspetti della controversia, nonché nel chiedere informazioni ad esse⁶⁶. Il Tribunale dispone, inoltre, di mezzi istruttori⁶⁷, tra cui la perizia e la richiesta a una parte di informazioni; quest'ultima, in particolare, può essere disposta, tra l'altro, quando tale parte non abbia dato seguito a una misura di organizzazione del procedimento previamente adottata a tal fine⁶⁸. Per quanto concerne specificamente la perizia, prevista anche dall'art. 25 dello Statuto della Corte di Giustizia, il Regolamento di procedura del Tribunale dispone che tanto il presidente, ciascun giudice e l'avvocato generale quanto le parti, previa autorizzazione del presidente, possono presentare quesiti al perito⁶⁹. Inoltre, nel corso dell'udienza di discussione orale, sia i membri del collegio giudicante che l'avvocato generale, possono porre domande ai rappresentanti delle parti⁷⁰.

Non paiono esistere preclusioni all'utilizzo delle misure di organizzazione del procedimento e dei mezzi istruttori da parte del Tribunale e, poi eventualmente della Corte, per integrare le allegazioni delle parti con riguardo alla presenza nell'ordinamento nazionale di un rimedio capace di garantire tutela giurisdizionale efficace al privato⁷¹.

Inoltre, come è stato suggestivamente proposto in dottrina con riferimento all'accertamento del diritto nazionale complessivamente inteso, si potrebbe anche immaginare una valorizzazione della figura del relatore aggiunto⁷². A norma dell'art. 13 dello Statuto della Corte di Giustizia, in

⁶⁵ Regolamento di procedura del Tribunale, *GUUE* L 105 del 23.4.2015, 1 ss., art. 89, par. 2, lett. c).

⁶⁶ *Ibid.*, art. 89, lett. a), b), c).

⁶⁷ *Ibid.*, art. 91.

⁶⁸ *Ibid.*, art. 92, par. 3.

⁶⁹ *Ibid.*, art. 96.

⁷⁰ *Ibid.*, art. 110, par. 3.

⁷¹ Con riguardo all'utilizzo di tali strumenti per quanto concerne l'accertamento del diritto nazionale in generale, v. nuovamente I. ANRÒ, *Diritto nazionale tra fatto e diritto nel processo dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, cit., 162 ss.

⁷² *Ibid.*, 167; l'A. riprende una proposta elaborata da R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'articolo 11 della Costituzione*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, 1 ss., spec. 26 ss.; in cui l'A. ha proposto una valorizzazione dell'istituto del relatore aggiunto, capace di portare all'attenzione della Corte il punto di vista dell'ordinamento di appartenenza quale

seguito a richiesta di quest'ultima, il Parlamento e il Consiglio, deliberando con procedura legislativa ordinaria possono prevedere la nomina di relatori aggiunti che, secondo le condizioni poi definite dal regolamento di procedura, saranno chiamati a partecipare all'istruzione delle cause sottoposte all'esame della Corte di Giustizia e a collaborare con il giudice relatore. Tale istituto, che non ha finora trovato applicazione, è stato pensato per permettere al giudice dell'Unione di essere coadiuvato da un esperto esterno cui affidare delle «valutazioni tecniche particolarmente complesse»⁷³. Ferma restando la necessità di un atto legislativo, nonché di una modifica del Regolamento di procedura del Tribunale in cui al momento non è disciplinata la figura del relatore aggiunto⁷⁴, essa potrebbe costituire un ulteriore strumento per consentire in futuro l'accertamento dell'assenza di rimedi giurisdizionali effettivi nell'ordinamento nazionale rilevante in sede di valutazione della ricevibilità del ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE.

È poi evidente che l'accertamento assumerà declinazioni diverse a seconda che la parte allegghi la totale assenza di un rimedio effettivo esperibile nell'ordinamento nazionale oppure la presenza di un rimedio che tuttavia non risponde agli standard di tutela giurisdizionale effettiva definiti dal diritto dell'Unione.

Preme evidenziare che, con riguardo alla seconda tipologia di situazione, l'accertamento potrebbe essere reso più semplice dalla presenza di alcuni *indicatori oggettivi* relativi alla circostanza allegata. Potrebbe in particolare rilevare al riguardo la circostanza che la Corte di Giustizia si sia pronunciata accertando, nell'ambito di una procedura di infrazione o anche indirettamente in una sentenza resa in seguito a un rinvio pregiudiziale, una violazione da parte dello Stato membro del ricorrente circa gli obblighi ad esso derivanti in materia di tutela giurisdizionale effettiva. Sarebbe particolarmente significativo che il giudice dell'Unione abbia accertato che gli organi giurisdizionali di tale Stato membro ed eventualmente la

«garante del sistema costituzionale nazionale» per assicurare un maggiore coinvolgimento degli organi costituzionali di vertice nell'ambito della protezione multilivello di tutela dei diritti fondamentali.

⁷³ R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024*, 27.

⁷⁴ Al contrario, tale figura è disciplinata dall'art. 17 del Regolamento di procedura della Corte.

specifica giurisdizione che il ricorrente potrebbe adire impugnando l'atto nazionale di esecuzione dell'atto dell'Unione di cui lamenta l'illegittimità, non rispondano ai requisiti di imparzialità e indipendenza imposti dal diritto alla tutela giurisdizionale effettiva.

Un ulteriore indicatore potrebbe poi ravvisarsi nella circostanza che nei confronti dello Stato membro del ricorrente sia stata conclusa o anche solo avviata una procedura ai sensi dell'art. 7, par. 1, TUE in forza della quale, come noto, il Consiglio, su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione, previa approvazione del Parlamento, può constatare la presenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori di cui all'art. 2 TUE da parte di uno Stato membro.

La prassi applicativa relativa a tale disposizione dimostra la difficoltà – ai limiti dell'impossibilità reale – di addivenire a una decisione del Consiglio al riguardo⁷⁵. Tuttavia, dalla prassi emerge come anche il mero

⁷⁵ Come noto, nel dicembre 2017 la Commissione ha proposto di attivare il meccanismo di cui all'art. 7, par. 1, TUE, richiedendo al Consiglio di constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione dello Stato di diritto in Polonia, v. Commissione europea, COM (2017)835 final, Proposta di decisione del Consiglio sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia, 20 dicembre 2017; la procedura si è chiusa nel maggio 2024 con il ritiro della proposta motivata da parte della Commissione. Nel settembre 2018, una analoga procedura ha avuto inizio nei confronti dell'Ungheria su iniziativa del Parlamento europeo che ha presentato proposta motivata al Consiglio (v. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131(INL))). Su tali iniziative, v. *inter alia*, E. CIMIOTTA, *La prima volta per la procedura di controllo sul rispetto dei valori dell'Unione prevista dall'art. 7 TUE? Alcune implicazioni per l'integrazione europea*, in *European Papers*, 2016, 1253 ss.; M. ARANCI, *Il Parlamento europeo ha votato: attivato l'art. 7, par. 1, TUE nei confronti dell'Ungheria*, in *Eurojus*, 2018; N. LAZZERINI, *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli "anticorpi" dei Trattati?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 1 ss.; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi*, 2020, 166 ss.; per un'analisi approfondita delle procedure di cui all'art. 7 TUE, v. *ex multis*, C. SANNA, *Articolo 7 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 71 ss.; B. NASCIMBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in *Eurojus*, 2017; M. COLI, *Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool?*, in *Perspectives on Federalism*, 2018, 272 ss.; L. PECH, *Article 7 TEU: From 'Nuclear Option' to 'Sisyphian Procedure'?*, in U. BELAVUSAU, A.

avvio della procedura abbia una rilevanza nel diritto dell'Unione, in particolare compromettendo la fiducia reciproca quale «*raison d'être dell'Unione*»⁷⁶ e pietra angolare per la costruzione e lo sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁷⁷.

È innanzitutto significativo a questo proposito il Protocollo (n. 24) sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea che, introducendo una deroga alla presunzione di sicurezza ad essi applicata, consente l'esame da parte delle autorità di uno Stato membro della domanda di asilo presentata dal cittadino di un altro Stato, tra l'altro, non solo nell'ipotesi in cui sia stata adottata una decisione del Consiglio ai sensi dell'art. 7, par. 1 TUE⁷⁸, ma anche qualora la suddetta procedura sia stata meramente avviata nei confronti dello Stato di cui il richiedente è cittadino⁷⁹.

Il mero avvio della procedura di cui all'art. 7, par. 1 TUE, ha assunto rilevanza – per via giurisprudenziale – anche nel settore del mandato d'arresto europeo (MAE)⁸⁰, a partire dalla celebre sentenza *LM* in cui, come noto, la Corte ha statuito che la sospensione della consegna in esecuzione

GLISZCZYNSKA-GRABIAS (a cura di), *Constitutionalism under Stress*, Oxford, 2020, 157 ss.

⁷⁶ Corte giust., causa C-411/10, *N.S.*, sentenza del 21 dicembre 2011, punto 83; Corte giust., *Avis 2/13 - Adhésion de l'Union à la CEDH*, 18 dicembre 2014, punto 172.

⁷⁷ Corte giust., *Avis 2/13 - Adhésion de l'Union à la CEDH*, cit., punto 191. Circa il ruolo della fiducia reciproca nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, cfr. *inter alia* C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, 728 ss.; K. LENAERTS, *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *Dir. Un. Eur.*, 2015, 525 ss.; E. BROUWER, *Mutual Trust and Judicial Control in the Area of Freedom, Security, and Justice: an Anatomy of Trust*, in E. BROUWER, D. GERARD (eds.), *Mapping Mutual Trust. Understanding and Framing the Role of Mutual Trust in EU law*, Firenze, 2016, 59 ss.; M. MORARU, *'Mutual Trust' from the Perspective of National Courts: a Test in Creative Legal Thinking*, in E. BROUWER, D. GERARD (eds.), cit., 37 ss.; E. PISTOIA, *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, 26 ss.

⁷⁸ Protocollo (n. 24) sull'asilo per i cittadini degli stati membri dell'unione europea, *GUUE* C 202 del 7.6.2016, 304 ss., articolo unico, lett. c).

⁷⁹ *Ibid.*, lett. b).

⁸⁰ Per un'analisi della giurisprudenza della Corte sul tema, A. DAMATO, *Mandato d'arresto europeo*, in A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N. PARISI, *Argomenti di diritto penale europeo*, Torino, 2014, 130 ss.

di un MAE è subordinata a una duplice condizione⁸¹. In primo luogo, è necessario che l'organo giudiziario nazionale chiamato a dare esecuzione al mandato accerti l'esistenza di carenze sistemiche o generalizzate riguardanti l'indipendenza del potere giudiziario dello Stato membro emittente tali da compromettere il diritto all'equo processo di cui all'art. 47 della Carta. In secondo luogo, il suddetto organo dovrà verificare se, nelle circostanze del caso di specie, esistono motivi seri e comprovati di ritenere che, in seguito alla consegna della persona, questa sarebbe esposta in concreto al richiamato rischio. Ai fini dell'analisi qui svolta, rileva che, nonostante la decisione quadro in materia di MAE specifichi che l'attuazione di tale meccanismo possa essere sospesa solo in seguito a una constatazione della violazione dei valori dell'Unione operata da parte del Consiglio in seguito alla procedura di cui all'art. 7, par. 1, TUE⁸², la Corte ha ritenuto che anche la mera proposta adottata dalla Commissione nell'ambito di tale procedura possa avere rilevanza. In particolare, le informazioni contenute in tale proposta rientrano tra gli elementi idonei a dimostrare, nell'ambito della prima fase del test, l'esistenza di un rischio di violazione dell'art. 47 della Carta in ragione di carenze sistemiche o generalizzate riguardanti l'indipendenza del potere giudiziario dello Stato membro emittente.

⁸¹ Corte giust., causa C-216/18 PPU, LM, sentenza del 25 luglio 2018; sul tema v. *inter alia* A. ROSANÒ, *I trasferimenti interstatali di detenuti nel diritto dell'Unione europea*, Bari, 2022.

⁸² 2002/584/GAI: Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, GUCE L 190 del 18/07/2002, 1 ss., considerando n. 10.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

La questione relativa ai limiti della legittimazione attiva dei privati nel ricorso di annullamento è, fin dalla storica sentenza *Plaumann*, oggetto di rilevante attenzione in dottrina. Questa attenzione trova giustificazione nella circostanza che il ricorso di annullamento, quando è attivato dal singolo, non ha solo la funzione di garantire il *controllo sulla legalità degli atti*, ma assume anche una connotazione spiccatamente *soggettiva* poiché esso concorre ad assicurare *il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva dei singoli* all'interno del sistema dell'Unione¹.

In questo lavoro, il tema del *locus standi* del privato davanti al giudice dell'Unione è stato esaminato in uno con la protezione che, nell'ambito del sistema giurisdizionale di diritto UE, è assicurata davanti ai giudici nazionali. L'analisi si è infatti concentrata sui due “assi” attorno ai quali si sono declinate le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona al fine di accrescere la tutela giurisdizionale nell'ambito dell'assetto giurisdizionale complessivo dell'Unione.

Il primo asse attiene alla previsione, all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE, di una nuova ipotesi di legittimazione ad agire del singolo nel ricorso di annullamento, concernente l'atto regolamentare che non comporti misure di esecuzione e che lo riguardi direttamente. Il secondo è costituito dall'introduzione all'art. 19, par. 1, co. 2 TUE («art. 19 TUE») dell'obbligo degli Stati membri di stabilire «i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

Con riguardo al primo aspetto e, in particolare al concetto di «atto regolamentare», l'indagine svolta ha permesso di evidenziare che, se per un verso, l'interpretazione elaborata dalla Corte di Giustizia ha condotto all'esclusione degli atti legislativi, per altro verso, essa presenta alcune notevoli potenzialità espansive. Il combinato tra il criterio sostanziale posto a fondamento della nozione di «atto impugnabile» e quello procedurale, alla base del concetto di «atto regolamentare», permette infatti di annoverare in tale categoria un'ampia e variegata tipologia di atti, pur con talune

¹ V. *supra*, Introduzione, par. 1.

aporie e contraddizioni.

Le potenzialità che la nozione di atto regolamentare offre in termini di legittimazione ad agire dei privati rischiano, tuttavia, di essere successivamente frustrate dall'interpretazione tendenzialmente restrittiva delineata in relazione al requisito della «assenza di misure di esecuzione». Nella giurisprudenza in materia non mancano pronunce volte a circoscrivere la portata delle misure di esecuzione, relativizzandone in particolare la rilevanza con specifico riferimento all'autore e all'oggetto del ricorso. Tuttavia, prevale nettamente la tendenza ad ampliare l'ambito di applicazione del concetto di misure di esecuzione, giungendo finanche a ricomprendere quelle che assumono natura meramente tecnica e automatica. Ne consegue una contestuale limitazione delle fattispecie in cui il requisito dell'assenza di misure di esecuzione può essere integrato e, dunque, un restringimento dell'ambito di applicazione della nuova ipotesi di legittimazione ad impugnare di cui all'art. 263, par. 4, ult. fr., TFUE.

Venendo al secondo asse su cui ruotano le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, costituito dall'introduzione dell'art. 19 TUE, esso ha invece condotto a un significativo rafforzamento, per via giurisprudenziale, del ruolo *costituzionale e sistemico* degli organi giurisdizionali nazionali. Benché tale ruolo fosse stato delineato fin dalla sentenza *UPA*, in questa pronuncia la funzione dei giudici nazionali risultava funzionale alla completezza del sistema in un'ottica di complessivo sbilanciamento a favore della Corte di Giustizia². Nella giurisprudenza post-Lisbona si verifica, invece, un rovesciamento del paradigma tale per cui gli organi giurisdizionali nazionali svolgono «*congiuntamente*» alla Corte di Giustizia la funzione di «*garantire* il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati»³. Si assiste, quindi, a una piena integrazione degli organi giurisdizionali nazionali in seno al sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione quali garanti, insieme alla Corte, dello stato di diritto, valore su cui essa si fonda ai sensi dell'art. 2 TUE. Ed è proprio questa *piena integrazione* che giustifica – e impone – che gli organi giurisdizionali nazionali debbano rispondere agli standard derivanti dal diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta e che portano,

² V. *supra*, Capitolo 3, par. 2.1.

³ Corte giust., 8 marzo 2011, parere 1/09, punto 99 (corsivo aggiunto).

in tal modo, a qualificare l'obbligo di cui all'art. 19 TUE come obbligo di risultato che limita la competenza degli Stati membri in materia di organizzazione del proprio apparato giurisdizionale. Parallelamente, nel solco della giurisprudenza pre-Lisbona, si registra un forte "interventismo" della Corte sul piano procedurale, volto a definire un'interpretazione delle norme procedurali nazionali che, conformemente all'art. 47 della Carta, assicuri la tutela giurisdizionale effettiva – e innanzitutto l'esperibilità di un rimedio – davanti ai giudici nazionali⁴.

In sintesi, i due assi su cui si articolano le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona per rafforzare la tutela giurisdizionale dei privati, l'art. 263, co. 4, ult. fr. e l'art. 19 TUE⁵, sono stati oggetto di una giurisprudenza caratterizzata da due tendenze *speculari*: restrittiva l'interpretazione del primo; estensiva, invece, fino a limitare l'autonomia procedurale e istituzionale degli Stati membri, quella relativa al secondo. Si tratta, tuttavia, di due tendenze *complementari* nell'ottica della teoria della completezza dei rimedi. Se, per un verso, la protezione giurisdizionale diretta davanti al giudice dell'Unione tende a essere ammessa in termini restrittivi, per altro verso, quella di fronte al giudice nazionale viene a essere rafforzata sia attraverso l'imposizione di uno standard di tutela giurisdizionale effettiva definito dalla giurisprudenza della Corte a partire dall'art. 19 TUE, sia tramite la definizione di un'interpretazione delle norme procedurali nazionali volta ad ampliare l'accesso ai rimedi a "valle" del sistema.

Una lettura congiunta dell'interpretazione elaborata con riguardo all'art. 263, co. 4, ult. fr. e all'art. 19 TUE restituisce il quadro di un sistema giurisdizionale che, se è certamente coerente con la volontà dei redattori del Trattato di delineare un complesso di tutele improntate alla teoria della completezza dei rimedi, sembra spingersi oltre il disegno da essi prefigurato. L'assetto delineato in sede giurisprudenziale appare, infatti, significativamente *sbilanciato* a favore degli organi giurisdizionali nazionali, individuati quale sede privilegiata – per non dire "naturale" – della tutela⁶. Sotto un altro profilo, guardando invece alle funzioni caratterizzanti il ricorso di annullamento e, in particolare al rapporto tra la dimensione oggettiva e soggettiva in cui esso si declina, la scelta dei redattori

⁴ V. *supra*, Capitolo 3.

⁵ V. *supra*, Introduzione, par. 3.

⁶ V. *supra*, Capitolo 4, par. 1.

del Trattato, confermata poi dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, implica un rafforzamento della componente oggettiva di tale meccanismo a discapito di quella soggettiva improntata al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva⁷.

Nella giurisprudenza sviluppata in relazione ai due assi della riforma si colloca, in filigrana, l'art. 47 della Carta, anch'esso oggetto di due tendenze interpretative contrapposte. Da un lato, svolge un ruolo da assoluto protagonista, integrando l'art. 19 TUE, ai fini della definizione degli standard di protezione giurisdizionale effettiva che si impongono agli organi giurisdizionali e, parallelamente, definendo la portata dell'obbligo dei giudici nazionali di interpretare le rispettive norme procedurali in modo da garantire l'effettività della tutela giurisdizionale⁸. D'altra parte, invece, quando la Corte è chiamata a interpretare i requisiti di legittimazione ad agire di cui all'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE, l'art. 47 della Carta viene relegato a un ruolo molto più circoscritto. Il principio per cui esso non ha «ad oggetto di modificare il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai Trattati», *refrain* costantemente ripetuto dalla Corte di Giustizia, si accompagna a un'interpretazione di tale diritto – in uno con l'obiettivo delle modifiche introdotte all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE – che tende a ricondurlo alla teoria della completezza dei rimedi.

Ferme restando le rilevanti e condivisibili critiche circa una piena fungibilità tra il ricorso di annullamento, da un lato, e il rinvio pregiudiziale di validità e l'eccezione di invalidità, dall'altro, la concezione secondo cui il sistema giurisdizionale dell'Unione va inteso nel suo complesso e si fonda sul principio secondo cui il diritto del singolo a ottenere protezione giurisdizionale contro gli atti dell'Unione non implica necessariamente un ricorso diretto davanti al giudice dell'Unione⁹, non è di per sé censurabile. Anzi, essa pare rispondere ad una logica di piena integrazione tra l'ordinamento dell'Unione e quello degli Stati membri. Il punto nodale – oggetto di possibili tensioni – è però rappresentato dall'*effettività della tutela* e, dunque, dalla presenza di ipotesi in cui la protezione a livello nazionale che, tanto nel disegno dei Trattati quanto nell'interpretazione datane dalla Corte di Giustizia, è individuata come sede giurisdizionale privilegiata,

⁷ V. *supra*, Introduzione, par. 1.

⁸ V. *supra*, Capitolo 3, paragrafi 3.1, 3.2 e 3.3.

⁹ In tal senso, si v. conclusioni dell'avvocata generale J. Kokott, *Inuit*, cit., punto 34.

non risponde a uno standard di tutela giurisdizionale effettiva. Uno standard il cui contenuto, a partire dalla sentenza *ASJP*, è d'altra parte delineato sempre più compiutamente dalla giurisprudenza elaborata dal giudice dell'Unione a partire dall'art. 19 TUE, integrato dall'art. 47 della Carta.

È proprio in tale quadro che si è cercato di avanzare una proposta di interpretazione dei requisiti di *locus standi* di cui all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE che sia capace di tenere conto della (eventuale) assenza di rimedi giurisdizionali effettivi nell'ordinamento nazionale.

La soluzione interpretativa elaborata si fonda su un duplice ordine di considerazioni. Innanzitutto, alla luce della «*interdipendenza reciproca* tra il potere giudiziario dell'Unione e il potere giudiziario degli Stati membri»¹⁰ fondante l'assetto giurisdizionale dell'Unione, la teoria della completezza dei rimedi non può prescindere dal tenere conto dell'*effettività* dei rimedi esistenti nell'ordinamento nazionale, a meno di non accettare che le lacune presenti a livello nazionale si riverberino sull'intero sistema, compromettendone l'effettività. Ne consegue che, qualora e fintanto che uno Stato membro violi gli obblighi ad esso derivanti in forza del diritto UE non garantendo la presenza di rimedi giurisdizionali *effettivi* e compromettendo così l'effettività della sede "naturale" della tutela giurisdizionale, il fulcro del sistema deve essere (ri)portato a livello dell'Unione. In altre parole, se, nell'attuale versione, la teoria della completezza dei rimedi si basa su una "fiducia cieca" circa l'adeguatezza del pilastro nazionale, quale perno del sistema, la soluzione proposta mira a rendere questa fiducia più consapevole e, quantomeno, a tentare di ovviare alle situazioni in cui essa risulti tradita, spostando il fulcro della protezione a livello dell'Unione.

Attraverso una rilettura delle condizioni di legittimazione ad agire di cui all'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE, si suggerisce, in particolare, di ritenere che non possano qualificarsi come misure di esecuzione – e tali quindi da precludere l'esperibilità dell'impugnazione ai sensi della disposizione *de qua* – quelle misure di esecuzione adottate dalle competenti autorità di uno Stato membro avverso le quali non risulti esperibile un ricorso *effettivo* davanti agli organi giurisdizionali nazionali. L'inesistenza del ri-

¹⁰ Conclusioni dell'avvocato generale Nicholas Emiliou, causa C-731/23 P, *Nicoventures Trading Ltd c. Commissione*, 12 giugno 2025, punto 62.

medio nazionale può configurarsi in particolare in due ipotesi. La prima relativa al caso in cui un tale *rimedio sia del tutto assente* nell'ordinamento nazionale – si pensi al caso emblematico in cui in esso non sia riconosciuta legittimazione ad agire alle associazioni portatrici di interessi collettivi –. La seconda situazione rilevante è quella in cui un rimedio invece esiste ma *non sia conforme ai requisiti della tutela giurisdizionale effettiva*¹¹.

Come si è illustrato, sotto un profilo concreto la soluzione elaborata non implica di subordinare l'impugnazione, ai sensi dell'art. 263, co. 4, ult. fr. TFUE, all'ulteriore requisito del previo esaurimento dei ricorsi interni. Il riconoscimento della legittimazione ad impugnare, come definita nella rilettura proposta, presuppone piuttosto che, in sede di valutazione della ricevibilità del ricorso, il Tribunale – ed eventualmente la Corte in secondo grado – accerti l'assenza nell'ordinamento nazionale di potenziali rimedi giurisdizionali effettivi. Un tale accertamento si fonda innanzitutto sulle allegazioni della parte ricorrente, le quali possono tuttavia essere integrate attraverso le misure di organizzazione del procedimento e i mezzi istruttori che possono essere disposti dal giudice dell'Unione anche al fine di ottenere una migliore cognizione del diritto nazionale e, in particolare di quello procedurale¹².

La proposta delineata si inserisce nel già richiamato dibattito relativo ai requisiti per la legittimazione ad agire dei privati nel ricorso di annullamento che ha portato tanto la dottrina quanto alcuni avvocati generali a proporre un ripensamento delle condizioni di *locus standi* dei privati e, specialmente, della formula *Plaumann*¹³.

¹¹ V. *supra*, Capitolo 4, par. 5.1.

¹² V. *supra*, Capitolo 4, par. 5.1.

¹³ Si. v. conclusioni dell'avvocato generale Nicholas Emiliou, *Nicoventures Trading Ltd*, cit.; qui l'avvocato generale, pur argomentando a favore della necessità di mantenere la formula *Plaumann* per verificare l'esistenza del requisito dell'interesse individuale di cui all'art. 263, co. 4, seconda frase, ne ha proposto un'interpretazione maggiormente estensiva volta, in particolare, ad abbandonare il criterio per cui il gruppo di persone che si considerano individualmente riguardate deve riferirsi esclusivamente a quelle che siano tali al momento dell'adozione dell'atto e non possa essere successivamente ampliato; per alcuni commenti, v. T. HILPOLD, *Will the Doorkeeper Become More Accommodating Towards Actions for Annulment? AG Emiliou's Opinion in Nicoventures Trading and Others (C-731/23 P)*, in *EU Law Live*, 2025; K. SZEPELAK, *Litigating Public Interest. Some Remarks on the Opinion of Advocate General Emiliou Delivered on 12 June 2025 in C-731/23 P Nicoventures Trading Ltd*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025.

Non stupisce quindi che, in molteplici occasioni, la Corte di Giustizia sia stata sollecitata (innanzitutto) dai ricorrenti a optare per un alleggerimento delle suddette condizioni richiamando la necessità di renderle pienamente compatibili con il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta¹⁴ e capaci di tenere conto del valore dello stato di diritto¹⁵. Tali prospettazioni sono state *sistematicamente* respinte dal giudice dell'Unione sulla base di un ragionamento che, con snodi tendenzialmente identici nelle diverse pronunce, si fonda, da un lato, sul costante richiamo al “mantra” della completezza dei rimedi e, dall'altro sul riferimento alla circostanza che un'interpretazione dei requisiti di ricevibilità di cui all'art. 263, co. 4, TFUE alla luce del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, non può giungere ad aggirare l'applicazione dei suddetti requisiti, pena la violazione del principio di attribuzione delle competenze.

Dalla lettura di tali pronunce emerge, in particolare, una forte ritrosia della Corte di Giustizia che pare non voler (anche solo tentare di) esplorare la percorribilità di strade alternative. L'accoglimento giurisprudenziale della soluzione avanzata in questo lavoro presuppone quindi, certamente, il superamento di un approccio restrittivo da parte del giudice dell'Unione e, in particolare, l'esigenza di far fronte ad alcune obiezioni sia teoriche sia di politica giudiziaria che, tuttavia, non paiono insormontabili.

Innanzitutto, sotto il profilo teorico, sarebbe necessaria l'adozione di un approccio meno dogmatico rispetto alla teoria della completezza dei rimedi che, a ben vedere, si fonda su una “fiducia cieca” circa la rispondenza dei sistemi giurisdizionali nazionali al principio della tutela giurisdizionale effettiva che, invece, potrebbe non corrispondere alla realtà. Anche al di là di ipotesi “patologiche”, connesse a situazioni di crisi dello stato di diritto tali da comportare flagranti violazioni dell'art. 19 TUE, la tendenziale assenza di competenza dell'Unione in materia procedurale può condurre a casi in cui nell'ordinamento di uno Stato membro manchi del tutto un rimedio esperibile dal privato e tale lacuna non sia colmabile dal giudice nazionale per via interpretativa.

Un secondo dogma da superare attiene al – certamente delicato – rap-

¹⁴ *Inter alia*, v. Corte giust., sentenza *Inuit*, cit.; sentenza *Telefonica*, cit.; causa C-689/19 P, *VodafoneZiggo Group BV*, sentenza del 25 febbraio 2021.

¹⁵ Tribunale, ordinanza *Medel e a. c. Consiglio*, cit.; ordinanza *Asociația Inițiativa pentru Justiție c. Commissione*, cit.

porto tra l'interpretazione dell'art. 263, co. 4, TFUE "alla luce del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva" e il principio di attribuzione delle competenze. La Corte di Giustizia, però, ben potrebbe – anzi, dovrebbe – individuare dei criteri che consentano di leggere i requisiti di legittimazione ad agire dei privati nel ricorso di annullamento in un'ottica di *piena valorizzazione* del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva senza, tuttavia, sfociare in una violazione del principio di attribuzione delle competenze. Tale approccio risulterebbe peraltro coerente con quello che, in relazione ad altri aspetti, ha già caratterizzato la definizione da parte della Corte di Giustizia del perimetro del proprio sindacato giurisdizionale, portandone talvolta a un sostanziale – per quanto ragionevole – ampliamento¹⁶.

Muovendo invece lo sguardo a considerazioni di politica giudiziaria, anche l'ostacolo tradizionalmente richiamato a fronte della proposta di attenuare i requisiti per la legittimazione dei privati a impugnare pare facilmente aggirabile. Ci si riferisce al fatto che l'approccio restrittivo adottato al riguardo è stato giustificato alla luce della necessità di evitare un eccessivo carico di lavoro per il giudice dell'Unione che andrebbe a compromettere il buon funzionamento dell'intero sistema giurisdizionale¹⁷. A ben vedere, si tratta tuttavia di uno «spettro» che non trova corrispondenza nella realtà¹⁸.

Innanzitutto, il circoscritto termine per impugnare previsto per l'esperimento del ricorso e il requisito dell'interesse ad agire¹⁹, quale ulteriore

¹⁶ V. *supra*, Capitolo 4, par. 2

¹⁷ V. F. BUONOMENNA, *Impugnativa degli atti dell'Unione ex art. 263, 4° c., TFUE*, cit., 1; l'A. evidenzia che l'interpretazione delle condizioni per la legittimazione ad agire dei privati risponde alla necessità di trovare un equilibrio tra l'esigenza di assicurare tutela giurisdizionale effettiva ai privati e quella di garantire il buon funzionamento del sistema giurisdizionale; in senso analogo, cfr. *inter alia* A. SAGGIO, *Appunti sulla ricevibilità dei ricorsi di annullamento proposti da persone fisiche e giuridiche in base all'art. 173, quarto comma, del Trattato CE*, in AA.VV., *La tutela giurisdizionale dei diritti nel sistema comunitario*, Bruxelles, 1997, 10 ss.; C. AMALFITANO, *Protezione giurisdizionale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario*, cit., 15; G. CAGGIANO, *La legittimazione ad agire per annullamento di un atto regolamentare da parte di soggetti che dimostrino un interesse individuale*, cit.; D. P. DOMENICUCCI, *Il ricorso di annullamento*, cit., 169.

¹⁸ F.G. JACOBS, *Access to justice as a fundamental right in European Law*, in AA.VV., *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, Baden-Baden, 1999, 197 ss., spec. 205.

¹⁹ Le condizioni di legittimazione ad agire, definite dall'art. 263, co. 4, TFUE, sono

condizione di ricevibilità del ricorso²⁰, costituiscono due limiti non irrilevanti che paiono idonei a scongiurare il rischio di un profluvio di ricorsi in seguito a un ampliamento delle condizioni di *locus standi*²¹.

Inoltre, dalla giurisprudenza relativa ai requisiti per l'impugnazione introdotti all'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE emergono, da un lato, il permanere di forti incertezze e aporie²² e, dall'altro, la presenza di un approccio fortemente casistico e talvolta caratterizzato da significative divergenze tra il Tribunale e la Corte in cui le soluzioni adottate dal primo vengono, non di rado, poi ribaltate dalla seconda²³. Ne risulta un quadro estremamente

distinte dall'interesse ad agire il quale «costituisce [...] il presupposto essenziale e preliminare di qualsiasi azione giurisdizionale» e la cui assenza è rilevabile d'ufficio (*inter alia*, Corte giust., ordinanza del presidente della Seconda Sezione della Corte, causa C-206/89 R, *S. c. Commissione*, ordinanza del 31 luglio 1989, punto 8; Corte giust., causa C-682/13 P, *Andechser Molkerei Scheitz c. Commissione*, sentenza del 4 giugno 2015, punto 27; causa C-33/14 P, *Mory e a. c. Commissione*, sentenza del 17 settembre 2015, punto 58). Anche l'interesse ad agire si configura come una condizione di ricevibilità del ricorso che i soli ricorrenti non privilegiati devono integrare al pari della legittimazione ad agire, ma esso costituisce l'oggetto di un accertamento *logicamente* preliminare rispetto a quello relativo a quest'ultima (il rapporto logico tra l'accertamento relativo all'interesse ad agire e la legittimazione ad agire emerge bene in Corte giust., sentenza *Mory e a. c. Commissione*, cit., punti 58-59); in particolare, il privato deve avere un interesse all'annullamento dell'atto ravvisabile nella circostanza che il suddetto annullamento possa produrre delle conseguenze giuridiche per il ricorrente procurandogli, in caso di esito positivo, un «beneficio» (Corte giust., sentenza *Mory e a. c. Commissione*, cit., punto 55; causa C-519/07 P, *Commissione c. Koninklijke FrieslandCampina*, sentenza del 17 settembre 2009, punto 63; causa C-319/09 P, *ACEA c. Commissione*, sentenza del 21 dicembre 2011, punto 67); l'interesse ad agire del ricorrente deve, peraltro, essere concreto e attuale, non può riguardare una situazione futura o ipotetica e deve sussistere tanto al momento della presentazione del ricorso, a pena di irricevibilità, quanto fino alla sua conclusione, pena il non luogo a statuire (v. ad esempio Corte giust., causa C-239/12 P, *Abdulrahim c. Consiglio e Commissione*, sentenza del 28 maggio 2013, punto 61; causa C-269/12 P, *Cañas c. Commissione*, sentenza del 20 giugno 2013, punto 15). Sul punto si v. più approfonditamente, D.P. DOMENICUCCI, *Il ricorso di annullamento*, cit., 170-171.

²⁰ In tal senso cfr. anche J. WILDEMEERSCH, *Contentieux de la légalité des actes de l'Union européenne*, cit., 289 ss.; si v. anche le conclusioni dell'avvocato generale Nicholas Emiliou, *Nicoventures Trading Ltd et al. c. Commissione*, cit., punto 115.

²¹ Cfr. J. WILDEMEERSCH, *Contentieux de la légalité des actes de l'Union européenne*, cit., 286 ss., l'A. svolge un'analisi empirica delle statistiche relative alla rilevanza quantitativa e agli esiti dei ricorsi di annullamento volta a smentire la preoccupazione circa il rischio di un aumento del carico di lavoro del Tribunale.

²² V. *supra* Capitolo 1.

²³ V. *supra*, Capitolo 2.

problematico sia per i privati, per i quali risulta difficile prevedere l'esito di un proprio eventuale ricorso e, dunque, valutarne compiutamente l'opportunità, che per una buona amministrazione della giustizia. Con una perfetta eterogenesi dei fini, infatti, la strenua difesa, specialmente da parte del Tribunale, di un approccio fortemente restrittivo nei confronti delle condizioni di legittimazione ad agire dei privati, rischia di tradursi in un aumento del carico di lavoro della Corte, chiamata a pronunciarsi in sede di impugnazione, nonché dello stesso Tribunale cui, accolta l'impugnazione, la causa viene tendenzialmente rinviata per la statuizione sul merito²⁴.

Da ultimo, benché un esame della riforma, apportata allo Statuto della Corte di Giustizia per prevedere un parziale trasferimento al Tribunale della competenza in via pregiudiziale²⁵ non sia possibile in questa sede, non si può omettere di considerare che ciò andrà certamente ad aumentare il carico di lavoro del Tribunale, pur tuttavia – e non a caso – in un momento in cui il raddoppio del numero dei giudici che lo compongono è stato completato²⁶. Ciononostante, è del pari vero che la riforma intro-

²⁴ T. M. MOSCHETTA, *Il locus standi dei ricorrenti "non privilegiati" nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit.; si ricordi che, ai sensi dell'art. 61 dello Statuto della Corte di Giustizia, quando l'impugnazione avverso una decisione del Tribunale è accolta dalla Corte, questa può statuire definitivamente sulla controversia solo qualora lo stato degli atti lo consenta; in caso contrario, la causa sarà rinviata al Tribunale. Come specificato nella giurisprudenza, la Corte non può statuire nel merito del ricorso proposto davanti al Tribunale qualora ciò presupponga l'esame di questioni di fatto sulla base di elementi che non sono stati né oggetto di valutazione da parte del Tribunale né dibattuti davanti alla Corte (v. *inter alia*, Corte giust., causa C-99/21P, *Danske Slagtermestre c. Commissione*, sentenza del 30 giugno 2022, punti 64-65; causa C-326/16 P, *LL c. Parlamento*, sentenza del 21 febbraio 2018, punti 31 e 36; causa C-132/12 P, *Stichting Woonpunt c. Commissione*, sentenza del 27 febbraio 2014, punto 66); una eventualità quest'ultima che si presenta di frequente quando il Tribunale respinge il ricorso in ragione della mancanza di legittimazione ad agire dei ricorrenti.

²⁵ 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, PE/85/2023/REV/2, *GUUE* L, 2024/2019, 12.8.2024; la letteratura in tema è vastissima, ci si limita a richiamare M. CONDINANZI, C. AMALFITANO (a cura di), *La riforma dello Statuto della CGUE*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*. Fascicolo Speciale, 2025; B. NASCIBENE, G. GRECO (a cura di), *La riforma dello statuto della Corte di giustizia*, in *Eurojus*. Fascicolo speciale, 2025.

²⁶ Regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, *GUUE* L 341 del 24.12.2015, 14 ss.

dotta mira ad accrescere il ruolo *costituzionale* della Corte nel sistema giurisdizionale dell'Unione²⁷, un ruolo che certamente mal si concilia con quello di un'istanza giudiziaria che, nell'assetto attuale, risulta essere frequentemente chiamata a pronunciarsi in secondo grado su questioni di ricevibilità.

Se gli ostacoli tradizionalmente frapposti all'adozione di un orientamento meno restrittivo in tema di legittimazione dei privati a impugnare non appaiono insuperabili, si ritiene che la soluzione interpretativa proposta sia tanto opportuna quanto necessaria.

L'*opportunità* è, innanzitutto, connessa all'importanza di assicurare una maggiore coerenza del sistema giurisdizionale dell'Unione in cui, come sopra ricordato, il ruolo del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva pare assumere una connotazione a tratti distonica. Come rilevato da alcuni avvocati generali²⁸, nonché in dottrina²⁹, un sistema in cui «il potenziale» della tutela giurisdizionale effettiva sia «sfruttato» solo sul versante degli ordinamenti nazionali appare incoerente e improntato a un doppio standard di valutazione. Sotto un altro profilo, la soluzione proposta renderebbe il sistema giurisdizionale dell'Unione maggiormente conforme allo standard di cui agli articoli 6 e 13 della CEDU in cui l'effettività della tutela presuppone la presenza di rimedi pratici ed effettivi, non essendo sufficiente una garanzia meramente teorica o illusoria³⁰. Una piena confor-

²⁷ In tal senso, S. IGLESIAS, D. SARMIENTO, *A new model for the EU judiciary: decentralising preliminary rulings as a paradoxical move towards the constitutionalisation of the Court of Justice*, in *EU Law Live*, 8 April 2024; M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *Il Tribunale oltre il pregiudizio: le pregiudiziali al Tribunale*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*. Fascicolo Speciale, 2024.

²⁸ Conclusioni dell'avvocato generale Nicholas Emiliou, causa C-731/23 P, *Nicovenures Trading Ltd*, cit., punti 139-140; l'avvocato generale fa espresso riferimento al rischio di un «doppio parametro di giudizio» (punto 140); v. anche le conclusioni dell'avvocato generale Michal Bobek sulla causa C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione europea*, 16 luglio 2020, punto 117: «Ciò che si richiede ai giudici nazionali si deve esigere anche dai giudici dell'Unione».

²⁹ A. ARNULL, *The action for annulment: A case of double standards?*, in D. O'KEEFFE, A. BAVASSO (Eds.), *Judicial review in the European Union*, Kluwer, 2000, 185 ss.

³⁰ *Ex multis*, Corte EDU, ricorso n. 36813/97, *Scordino c. Italy* (no. 1), sentenza del 29 marzo 2006, punto 192; sul tema, si rinvia per tutti a R. CHENAL, F. GAMBINI, A. TAMIETI, *Commento dell'Articolo 6 della CEDU*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2012, 172 ss. e A. DI STEFANO, *Commento dell'Articolo 13 della CEDU*, in S. BARTOLE, P. DE SENA,

mità del sistema giurisdizionale dell'Unione rispetto allo standard di protezione definito in ambito CEDU sarebbe quantomai opportuno in una prospettiva di adesione dell'Unione alla CEDU che, in seguito all'adozione, nel marzo 2023, di nuovo progetto di accordo³¹, sembra conoscere una nuova fase di accelerazione.

Venendo infine alle ragioni per le quali un alleggerimento dei requisiti di *locus standi* dei privati si rende *necessario*, occorre considerare in primo luogo il valore vincolante acquisito dall'art. 47 della Carta in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e il ruolo che questa disposizione deve assumere – e ha, in effetti, assunto – nell'interpretazione delle norme dei Trattati, anche con riguardo al ricorso di annullamento. Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, di cui all'art. 47, della Carta deve infatti annoverarsi tra quelle norme che si collocano in una posizione di superiorità rispetto a quelle dei Trattati³².

In secondo luogo, un'interpretazione dei requisiti di *locus standi* di cui all'art. 263, co. 4, ult. fr., TFUE tale da rafforzare il diritto alla tutela

V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., 474 ss.

³¹ Consiglio d'Europa, 18th meeting of the CDDH ad hoc negotiation group ("46+1") on the accession of the EU to the European Convention on Human Rights. Final consolidated version of the draft accession instruments, 30 marzo 2023, 46+1(2023)36; su cui si rinvia a E. DI FRANCO, M. CORREIA DE CARVALHO, *Mutual Trust and EU Accession to the ECHR: Are We Over the Opinion 2/13 Hurdle?*, in *European Papers*, 2024, 1221 ss.; V. PERGANTIS, S.Ø. JOHANSEN, *The EU Accession to the ECHR and the Responsibility Question: Between a Rock and a Hard Place*, in N. LEVRAT, Y. KASPIAROVICH, C. KADDOUS, RA WESSEL (eds.), *The EU and its Member States' Joint Participation in International Agreements*, Oxford, 2022, 231 ss.; R. SABATO, *La prospettiva dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la formazione del giudice nazionale*, in M. MAUGERI (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, Milano, 2023, 589 ss.; M. PARODI, *Quadro costituzionale dell'Unione e nuovo progetto di adesione alla CEDU: il ricorso individuale alla Corte EDU*, in *Eurojus*, 2024, 14 ss. Con la decisione C (2025)3950 del 25 luglio 2025, la Commissione ha presentato alla Corte una richiesta di parere ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE sulla compatibilità con i trattati del nuovo progetto di accordo; per un commento, v. I. ANRÒ, *Non c'è due senza tre? La questione dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU di nuovo alla Corte di giustizia, tra attesa e preoccupazione*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, 2025. Sul tema dell'adesione dell'Unione alla CEDU, si v. I. ANRÒ, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU. L'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa*, Milano, 2015; M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*, Napoli, 2020.

³² V. *supra*, Capitolo 4, par. 2.

giurisdizionale effettiva nel sistema dell'Unione, consegue necessariamente dalla circostanza che i valori di cui all'art. 2 TUE non si configurano "solo" come obblighi giuridici vincolanti per gli Stati membri³³, ma definiscono anche «*l'identità stessa dell'Unione*»³⁴: si tratta quindi di valori che devono essere rispettati anche dalle istituzioni dell'Unione³⁵ e la cui difesa, pertanto, spetta, pur certamente nell'esercizio delle sue competenze, alla Corte di Giustizia³⁶. Altrimenti detto, una lettura delle condizioni di legittimazione ad agire che, tenendo in particolare conto dell'effettiva esperibilità di rimedi giurisdizionali nazionali garantisca la presenza di un sistema *autenticamente* completo, permetterebbe di realizzare un sistema giurisdizionale dell'Unione pienamente conforme al valore dello stato di diritto. In estrema sintesi, si tratta di un ulteriore, certamente ancora parziale ma quantomai necessario, tassello verso la realizzazione di un'*autentica Unione di diritto*.

³³ Corte giust., causa C-157/21, *Commissione c. Polonia* e causa C-156/21, *Commissione c. Ungheria*, sentenze del 16 febbraio 2022, punti rispettivamente 264 e 232: «l'articolo 2 TUE non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che [...] fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri».

³⁴ Corte giust., sentenze *Commissione c. Polonia*, cit., punto 145 e *Commissione c. Ungheria*, cit., punto 127 (corsivo aggiunto).

³⁵ È stato segnalato in dottrina che la stessa Unione non appare sempre conformarsi ai vincoli derivanti dal valore dello stato di diritto; in tal senso, C. FAVILLI, *L'Unione europea di fronte alla crisi dello stato di diritto*, cit., 284; paradigmatiche al riguardo la disciplina per la nomina dei giudici della Corte di Giustizia e la previsione della possibilità di un doppio mandato che non può considerarsi una garanzia di piena indipendenza dai Governi degli Stati membri, sul punto, cfr. Symposium on "The Selection of EU Judges and the 255 Committee", in *EU Law Live*, November 2024; v. anche G. AMATO, M. CARTABIA, D. GRIMM, M. POIARES MADURO, R. M. MOURA RAMOS, J. L. DA CRUZ VILAÇA, *Selecting EU Judges: the Role of the 255 Committee according to the Treaty*, in *EU Law Live*, 23 September 2024.

³⁶ In questo senso, v. le conclusioni dell'avvocata generale Tamara Čapeta presentate il 5 giugno 2025, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, punto 215: «Nella misura in cui l'articolo 2 TUE esprime la scelta di una democrazia costituzionale rispettosa dei diritti dell'uomo, la difesa di tali valori da parte della Corte non è una sua scelta politica, bensì il suo compito costituzionale». Per una più ampia riflessione sul ruolo che il sindacato giurisdizionale degli atti dell'Unione svolge per assicurare una maggiore democraticità, cfr. K. LENAERTS T. CORTHAUT, *Judicial Review as a Contribution to the Development of European Constitutionalism*, cit.

BIBLIOGRAFIA

- AALTO P.ET AL., *Article 47. Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial*, in S. PEERS ET AL. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, London, 2014, 1197 ss.
- ACCONCI P., *Quale gerarchia delle fonti nel nuovo diritto dell'Unione?*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, 253 ss.
- ADINOLFI A., *Admissibility of action for annulment by social partners and "sufficient representativity" of European agreements*, in *European Law Review*, 2000, 165 ss.
- ADINOLFI A., *Le istituzioni giudiziarie nel progetto di Costituzione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, 645 ss.
- ADINOLFI A., *Il principio di legalità nel diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, 1 ss.
- ADINOLFI A., *L'applicazione delle norme comunitarie da parte dei giudici nazionali*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, 617 ss.
- ADINOLFI A., *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, 45 ss.
- ADINOLFI A., *Ricorso di annullamento e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, in E. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, 251 ss.
- ADINOLFI A., MORVIDUCCI C., *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2023.
- AGRATI G., *I limiti della formula Plaumann in tema di diritto ambientale: brevi note alla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-565/19 P, Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio*, in *Eurojus*, 23 maggio 2021.
- ALBERTI J., *Il parere della Corte di giustizia sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 367 ss.
- ALBERTI J., *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido? Le Guidelines di EBA dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Dir. Un. Eur.*, 2022, 425 ss.
- ALBORS-LLORENS A., *Remedies Against the EU Institutions after Lisbon: an Era of Opportunity?*, in *The Cambridge Law Journal*, 2012, 507 ss.
- AMALFITANO C., *Protezione giurisdizionale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario*, in *Dir. Un. Eur.*, 2003, 13 ss.
- AMALFITANO C., *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2022, 501 ss.
- AMATO G., CARTABIA M., GRIMM D., POIARES MADURO M., MOURA RAMOS R. M., DA CRUZ VILAÇA J. L., *Selecting EU Judges: the Role of the 255 Committee according to the Treaty*, in *EU Law Live*, 23 September 2024.
- ANRÒ I., *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU. L'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa*, Milano, 2015.
- ANRÒ I., *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus: nuove vie verso la Corte di giustizia dell'Unione europea?*, in *Federalismi*, 2022, 1 ss.
- ANRÒ I., *Diritto nazionale tra fatto e diritto nel processo dinanzi alla Corte di Giustizia*

dell'Unione Europea, 2025, Torino.

ANRÒ I., *Non c'è due senza tre? La questione dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU di nuovo alla Corte di giustizia, tra attesa e preoccupazione*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, 2025.

ARANCI M., *Il Parlamento europeo ha votato: attivato l'art. 7, par. 1, TUE nei confronti dell'Ungheria*, in *Eurojus*, 2018.

ARNULL A., *Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1995, 7 ss.

ARNULL A., *The action for annulment: A case of double standards?*, in D. O'KEEFE, A. BAVASSO (eds.), *Judicial review in the European Union*, Kluwer, 2000, 185 ss.

ARNULL A., *Private Applicants and the Action for Annulment since Cordoniu*, in *Common Market Law Review*, 2001, 7 ss.

ARNULL A., *Case C-432/05, Unibet (London) Ltd and Unibet (International) Ltz v. Justitiekanslern, judgment of the Grand Chamber of 13 March 2007*, in *Common Market Law Review*, 2007, 1763 ss.

BADET L., *À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de l'État de droit*, in *Cahiers de droit européen*, 2020, 57 ss.

BAETEN N., VAN MALLEGHEM P.-A., *Before the law stands a gatekeeper – Or, what is a “regulatory act” in Article 263(4) TFEU?*, in *Common Market Law Review*, 2014, 1187 ss.

BALTHASAR S., *Locus standi rules for challenges to regulatory acts by private applicants: the new art. 263(4) TFEU*, in *European Law Review*, 2010, 542 ss.

BARATTA R., *National Courts as ‘Guardians’ and ‘Ordinary Courts’ of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2011, 297 ss.

BARATTA R., *Articolo 290*, in A. TIZZANO (a cura di), *Commentario ai Trattati dell'unione europea*, Milano, 2014.

BARATTA R., *Il telos dell'interpretazione conforme all'acquis dell'Unione*, in A. BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Napoli, 2015, 33 ss.

BARATTA R., *La iurisdictio in ambito PESC: la dubbia ratio decidendi della Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 2024, 308 ss.

BARAV A., *Direct and Individual Concern: An Almost Insurmountable Barrier to the Admissibility of Individual Appeal to the EEC Court*, in *Common Market Law Review*, 1974, 191 ss.

BARBIERI S., *Il rinvio pregiudiziale tra giudici ordinari e Corte costituzionale. La ragione del conflitto*, Napoli, 2023.

BARENTS R., *The Court of Justice in the Draft Constitution*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2004, 121 ss.

BARENTS R., *The Court of Justice after the Treaty of Lisbon*, in *Common Market Law Review*, 2010, 709 ss.

BARTOLONI M.E., *La nozione di «atto regolamentare» nell'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e i suoi riflessi sul ricorso individuale di invalidità*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, 249 ss.

BARTOLONI E., *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai*

- sensi dell'art. 19, par.1, TUE, in *Il Dir. Un. Eur.*, 2019, 245 ss.
- BARTOLONI M. E., *Il ruolo svolto dal Parlamento europeo nell'ambito dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito*, in *Eurojus*, 2021, 122 ss.
- BARTOLONI M. E., *La procedura per la conclusione degli accordi internazionali*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, 53 ss.
- BARUFFI M. C., *Natura, struttura e caratteri generali dell'Accordo*, in G. ADINOLFI, A. MALLATESTA, M. VELLANO (a cura di), *L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione Europea e il Regno Unito*, Torino, 2022, 3 ss.
- BAST J., *New Categories of Acts after the Lisbon Reform: Dynamics of Parliamentarization of EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2012, 885 ss.
- BAST J., *Legal instruments and Judicial Protection*, in A. VON BOGDANDY, J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, 2009, 345 ss.
- BERGSTRÖM C. F., *Introduction*, in C. F. BERGSTRÖM, D. RITLENG (eds.), *Rulemaking by the European Commission. The New System for Delegation of Powers*, 2016, Oxford, 1 ss.
- BOEKESTEIN T., *Plaumann and the Rule of Law. The importance of judicial independence for the system of preliminary references*, in *Verfassungsblog*, 12 November 2021.
- BOEKESTEIN T., *Here We Stand. Initial thoughts on the standing of the four European judges' associations in their action against the decision to unblock funds to Poland*, in *VerfBlog*, 7 September 2022.
- BOEKESTEIN T., *This Chapter is Closed, but the Saga Continues: MEDEL and Others v. Council of the European Union*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 18 settembre 2024.
- BONELLI M., CLAES M., *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, 622 ss.
- BOUQUET A., ERLBACHER F., LEWIS A.-X.-P., *Article 43 TFEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2019, 596 ss.
- BRADLEY K., *Delegation of Powers in the European Union. Political Problems, Legal Solutions?*, in C. F. BERGSTRÖM, D. RITLENG (eds.), *Rulemaking by the European Commission. The New System for Delegation of Powers*, 2016, Oxford, 54 ss.
- BROUWER E., *Mutual Trust and Judicial Control in the Area of Freedom, Security, and Justice: an Anatomy of Trust*, in E. BROUWER, D. GERARD (eds.), *Mapping Mutual Trust. Understanding and Framing the Role of Mutual Trust in EU law*, Firenze, 2016, 59 ss.
- BROWN C., MORIJN J., *Case C-263/02 P, Commission v. Jégo-Quéré & Cie SA*, in *Common Market Law Review*, 2004, 1639 ss.
- BUCHANAN C., *Long Awaited Guidance on the Meaning of "Regulatory Act" for Locus Standi Under the Lisbon Treaty*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2012, 115 ss.
- BUONOMENNA F., *Impugnativa degli atti dell'Unione ex art. 263, 4° c., TFUE: rilettura, tra prassi restrittive e possibili scenari di sviluppo*, in *Eurojus*, 2025, 228 ss.
- BURELLI C., *Le misure di esecuzione ex articolo 263, quarto comma, TFUE a dieci anni da Lisbona. Effettivo ampliamento della legittimazione a impugnare dei soggetti privati?*, in *Federalismi*, 2020, 300 ss.
- CAGGIANO G., *La legittimazione ad agire per annullamento di un atto regolamentare da parte di soggetti che dimostrino un interesse individuale: il caso Montessori/Ferracci in*

materia di aiuti di Stato e le esenzioni fiscali ICI/IMU agli enti ecclesiastici, in *Eurojus*, 2018, 1 ss.

CALZOLARI L., *La nozione di "atti regolamentari" ex art. 263 co. 4 TFUE nelle prime sentenze del Tribunale dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 523 ss.

CANNIZZARO E., *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, 651 ss.

CANNIZZARO E., *Il diritto dell'integrazione europea*, Torino, 2018.

CANNIZZARO E., *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, 168 ss.

CARANTA R., *I limiti alla legittimazione ad impugnare atti comunitari generali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, 1463 ss.

CARANTA R., *Knock, and it shall be opened unto you: Standing for non-privileged applicants after Montessori*, in *Common Market Law Review*, 2021, 163 ss.

CARBONE S. M., *Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, 239 ss.

CARTA M., *Unione europea e tutela dello stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020.

CASOLARI F., *Il rispetto della rule of law nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: un dramma in due atti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, 2016, 135 ss.

CASOLARI F., *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020.

CASSIA P., *L'accès des personnes physiques ou morales au juge de la légalité des actes communautaires*, Paris, 2002.

CHAMON M., *The European Parliament and Delegated Legislation: an Institutional Balance Perspective*, Oxford, 2022.

CHENAL R., GAMBINI F., TAMIETTI A., *Commento dell'Articolo 6 della CEDU*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve, Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2012, 172 ss.

CIMIOTTA E., *La prima volta per la procedura di controllo sul rispetto dei valori dell'Unione prevista dall'art. 7 TUE? Alcune implicazioni per l'integrazione europea*, in *European Papers*, 2016, 1253 ss.

CIRCOLO A., *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione*, in *Eurojus*, 2023, 95 ss.

COLI M., *Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool?*, in *Perspectives on Federalism*, 2018, 272 ss.

COLI M., *The Values of the European Union as Legal Rules*, Maastricht, 2024.

CONDINANZI M., AMALFITANO C., *Il Tribunale oltre il pregiudizio: le pregiudiziali al Tribunale*, in *Rivista del Contenzioso Europeo. Fascicolo Speciale*, 2024.

CONDINANZI M., AMALFITANO C. (a cura di), *La riforma dello Statuto della CGUE*, in *Rivista del Contenzioso Europeo. Fascicolo Speciale*, 2025.

CONDINANZI M., MASTROIANNI R., *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009.

CONTALDI G., *La tutela degli interessi collettivi nel diritto dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 10 ss.

CORTESE B., *Rinvio pregiudiziale e ricorso di annullamento: parallelismi, intersezioni e dif-*

- ferenze, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, 241 ss.
- CORTHAUT T., *Case CFI May 3, 2002, Jégo-Quéré v. Commission, T-177/01 and C-50/00 P ECJ July 25, 2002, Union de Pequeños Agricultores v. Council*, in *The Columbia Journal of European Law*, 2002, 141 ss.
- CRAIG P., *The Role of the European Parliament under the Lisbon Treaty*, in S. GRILLER, J. ZILLER, *The Lisbon Treaty EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Vienna, 2008, 109 ss.
- CRAIG P., *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, in *European Law Review*, 2011, 671 ss.
- CREUS A., *Commentaire des décisions du Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban*, in *Cahiers de droit européen*, 2011, 659 ss.
- CURTIN D., *Legal Acts and the Challenges of Democratic Accountability*, in M. CREMONA, C. KILPATRICK (eds.), *EU Legal Acts: Challenges and Transformations*, Oxford, 2018, 10 ss.
- DAMATO A., *Mandato d'arresto europeo*, in A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N. PARISI, *Argomenti di diritto penale europeo*, Torino, 2014, 130 ss.
- DANIELE L., *Brevi note sull'accordo di recesso dall'Unione europea ai sensi dell'art. 50 TUE*, in *Dir. Un. Eur.*, 2017, 391 ss.
- DASHWOOD A., *EU Acts and Member State Acts in the Negotiation, Conclusion, and Implementation of International Agreements*, in CREMONA M., KILPATRICK C. (ed.), *EU Legal Acts: Challenges and Transformations*, 2018, Oxford, 189 ss.
- DE PASQUALE P., *Per i ricorsi di annullamento la Corte mantiene le distanze dai singoli*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 1906 ss.
- DE PASQUALE P., *I rapporti tra fonti di diritto dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, 191 ss.
- DE PRETIS D., *La tutela giurisdizionale amministrativa europea e i principi del processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, 683 ss.
- DE WITTE B., *Legal Instruments and Law-Making in the Lisbon Treaty*, in S. GRILLER, J. ZILLER, *The Lisbon Treaty EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Vienna, 2008, 79 ss.
- DENYS S., *Avis négatif sur le projet de création d'une juridiction des brevets*, in *Europe*, 2011.
- DI ANSELMO L., *L'accesso dei privati alla giustizia nei ricorsi interni in materia ambientale: quale spazio per la tutela giurisdizionale effettiva?*, in *I Post di AISDUE*, 2023, 433 ss.
- DI FEDERICO G., *La "crisi esistenziale" dell'ordinamento costituzionale europeo: le conclusioni dell'avvocato generale Spielmann nel caso Commissione c. Repubblica di Polonia*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, 2025.
- DI FEDERICO G., LANOTTE M., *Le conclusioni dell'AG Čapeta in Commissione c. Ungheria e l'uso a sé stante dell'art. 2 TUE*, in *Eurojus*, 2025, 346 ss.
- DI FRANCO E., CORREIA DE CARVALHO M., *Mutual Trust and EU Accession to the ECHR: Are We Over the Opinion 2/13 Hurdle?*, in *European Papers*, 2024, 1221 ss.
- DI PASCALE A., *Gli atti atipici nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione europea*, Milano, 2017.
- DI STEFANO A., *Commento dell'Articolo 13 della CEDU*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZA-

- GREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2012, 474 ss.
- DOMENICUCCI D., FILPO F., *La tutela giurisdizionale effettiva nel diritto dell'Unione europea*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, 863 ss.
- DOMENICUCCI D. P., *Il ricorso di annullamento*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione europea*, Torino, 2025, 157 ss.
- DOUGAN M., *The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts*, in *Common Market Law Review*, 2008, 617 ss.
- DRAETTA U., *La funzione legislativa ed esecutiva dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, 677 ss.
- DUFF A., *Five Surgical Strikes on the Treaties of the European Union*, in *European Papers*, 2023, 9 ss.
- EECKHOUT P., FRANTZIOU E., *Brexit and Article 50 TEU: A constitutionalist reading*, in *Common Market Law Review*, 2017, 695 ss.
- ELIANTONIO M., *A 'complete system of remedies'? Annulment actions after the Lisbon Treaty: Case C-274/12 P Telefonica v. Commission, Judgment of 21 March 2012*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2014, 487 ss.
- ELIANTONIO M., *Collective Redress in Environmental Matters in the EU: A Role Model or a "Problem Child"?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2014, 257 ss.
- ELIANTONIO M., *The Role of NGOs in Environmental Implementation Conflicts: 'Stuck in the Middle' Between Infringement Proceedings and Preliminary Rulings?*, in *Journal of European Integration*, 2018, 753 ss.
- ELIANTONIO M., *The plea of illegality in European Union law – The missing piece in the puzzle of a 'complete system of remedies'?*, in *REALaw.blog*, 2023.
- ELIANTONIO M., VAN WOLFEREN M., *The plea of illegality in EU law: the missing piece in the puzzle of a 'complete system of remedies'?*, in M. ELIANTONIO, D. DRAGOS, *Indirect Judicial Review in Administrative Law Legality vs Legal Certainty in Europe*, London, 2022, 219 ss.
- ERLBACHER F., *Article 50*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2019, 320 ss.
- FAVI A., *La dimensione "assiologica" della tutela giurisdizionale effettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di crisi dello Stato di diritto: quali ricadute sulla protezione degli individui?*, in *Dir. Un. Eur.*, 2020, 795 ss.
- FAVI A., *Riflessioni sull'effettività dell'accesso della società civile alla giustizia in materia ambientale dopo la riforma del regolamento di Aarhus*, in *I Post di AISDUE*, 2022, 606 ss.
- FAVI A., *The Implications of the Combined reading of Article 9(3) of the Aarhus Convention and Article 47 of the Charter on the right of Environmental Associations to bring Legal Proceedings before National Courts*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, 2023.
- FAVILLI C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, 728 ss.
- FAVILLI C., *L'Unione europea di fronte alla crisi dello stato di diritto*, in L. DANIELE, P. SIMONE, C. VENTURINI, R. DI MARCO (a cura di), *L'Unione europea e le crisi del mondo*

contemporaneo. Tra “valorizzazione” delle competenze e prospettive di riforma, Milano, 2025, 273 ss.

FAVILLI C., MARIN L., *Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un paese d'origine sicuro dopo le sentenze CV e ALACE*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, 2025.

FERRI F., *L'impugnazione delle direttive da parte dei singoli: la rivoluzione “gentile” dell'Avv. gen. Bobek*, in *Quaderni AISDUE*, 2021, 197 ss.

FERRI M., *Le proposte della Commissione su paesi di origine e paesi terzi sicuri: ampliamento degli istituti e ulteriore abbassamento degli standard di tutela dei richiedenti*, in *Questione Giustizia*, 1° luglio 2025.

GAJA G., ADINOLFI A., *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2025.

GALETTA D.U., *Riflessioni sulla più recente giurisprudenza comunitaria in materia di giudicato nazionale (ovvero sull'autonomia procedurale come competenza procedurale funzionalizzata)*, in *Dir. Un. Eur.*, 2009, 961 ss.

GALLARATI F., *Caso Carvalho: la Corte di Giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, 2021, 2603 ss.

GARCIA R. A., *Lisbon and the Court of Justice of the European Union*, Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional, 2010, Working Paper 1.

GRANGER M.-P., *Towards a Liberalisation of Standing Conditions for Individuals Seeking Judicial Review of Community Acts: Jégo-Quéré et Cie SA v Commission and Unión de Pequeños Agricultores v Council*, in *The Modern Law Review*, 2003, 124 ss.

GROSSIO L., *Ai confini del sistema completo di rimedi: le attuali vie di tutela giurisdizionale nell'ambito della PESC e l'opportunità di una loro revisione*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 1 ss.

HADJIYIANNI I., *Judicial protection and the environment in the EU legal order: Missing pieces for a complete puzzle of legal remedies*, in *Common Market Law Review*, 2021, 777 ss.

HANCHER L., *'Pipelines are not Clementines' Challenging Directives in annulment proceedings and the requirement of 'direct concern': Advocate General Bobek's Opinion in Nord Stream 2*, in *EU Law Live*, 2021.

HILPOLD T., *Will the Doorkeeper Become More Accommodating Towards Actions for Annulment? AG Emiliou's Opinion in Nicoventures Trading and Others (C-731/23 P)*, in *EU Law Live*, 2025.

HOFMANN H., *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, in *European Law Journal*, 2009, 482 ss.

IANNONE C., *Commento all'art. 263 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 2078 ss.

IGLESIAS S., SARMIENTO D., *A new model for the EU judiciary: decentralising preliminary rulings as a paradoxical move towards the constitutionalisation of the Court of Justice*, in *EU Law Live*, 8 April 2024.

JACOBS F. G., *The Lisbon Treaty, the Court of Justice and the Rule of Law*, in N. N. SHUIBHNE, L. W. GORMLEY (eds), *From Single Market to Economic Union: Essays in Memory of John A. Usher*, Oxford, 2012, 377 ss.

JACOBS F.G., *Access to justice as a fundamental right in European Law*, in AA.VV., *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, Baden-Baden, 1999, 197 ss.

KEELING D., MANCINI F., *Democracy and the European Court of Justice*, in *Modern Law*

Review, 1994, 175 ss.

KLAMERT M., SHIMA B., *Article 19*, in B. SCHIMA, *Article 263*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2019, 172 ss.

KOCH C., *Locus Standi of Private Applicants Under the EU Constitution: Preserving Gaps in the Protection of Individuals' Right to an Effective Remedy*, in *European Law Review*, 2005, 511 ss.

KORNEZOV A., *Shaping the new architecture of the EU System of Judicial remedies: comment on Inuit*, in *European Law Review*, 2014, 251 ss.

KOTZUR M., *Article 290*, in K. GEIGER, D.-E. KHAN, M. KOTZUR (eds.), *European Union Treaties*, Freiburg, 2015, 947 ss.

KRAJEWSKI M., Associação Sindical dos Juizes Portugueses: *The Court of Justice and Athena's Dilemma*, in *European Papers*, 2018, 395 ss.

KRAMER L., *EU Environmental Law*, London, 2016, 155 ss.; S. KINGSTON, V. HEYVAERT, A. ČAVOŠKI, *European Environmental Law*, Cambridge, 2017; M. PEETERS, M. ELIANTONIO, *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham, 2020.

KRAMER L., *The Environment before the European Court of Justice*, in C. VOIGT (ed.), *International Judicial Practice on the Environment: Questions of Legitimacy. Studies on International Courts and Tribunals*, Cambridge, 2019, 25 ss.

KROMMENDIJK J., *Is there light on the horizon? The distinction between "Rewe effectiveness" and the principle of effective judicial protection in Article 47 of the Charter after Orizzonte*, in *Common Market Law Review*, 2016, 1395 ss.

LANOTTE M., *La tecnica del combinato disposto "a servizio" della Rule of Law: il principio di non regressione nella sentenza Repubblica*, in B. NASCIBENE, C. GRECO (a cura di), *I grandi arrêts della Corte di giustizia dell'Unione europea negli ultimi dieci anni*, Milano, 2025, 127 ss.

LANOTTE M., *Difendere la Rule of Law dagli Stati membri o (anche) dalle istituzioni europee? Trend emergenti nella tutela dell'indipendenza dei giudici*, in P. DE PASQUALE, A. CIRCOLO, *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza migratoria e valoriale*, Napoli, 2025, 181 ss.

LATTANZI S., *La contestazione giurisdizionale della perdita della cittadinanza dell'Unione a seguito della Brexit: profili processuali*, in *Eurojus*, 2021, 134 ss.

LAZZERINI N., *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: i limiti di applicazione*, Milano, 2018.

LAZZERINI N., *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli "anticorpi" dei Trattati?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 1 ss.

LAZZERINI N., *Inapplicabile, ma comunque rilevante? La Carta dei diritti fondamentali nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia sull'indipendenza dei giudici nazionali*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, 171 ss.

LATTANZI S., *I «travaux préparatoires» del diritto dell'Unione Europea: tassonomia, ruolo e funzioni*, Padova, 2022.

LAZZERINI N., *La risoluzione del 22 novembre 2023 del Parlamento europeo sui progetti di*

modifica dei Trattati nel contesto delle prospettive di riforma dell'Unione, in Osservatorio sulle fonti, 2023.

LENAERTS K., CORTHAUT T., *Judicial Review as a Contribution to the Development of European Constitutionalism*, in *Yearbook of European Law*, 2003, 1 ss.

LENAERTS K., GUTMAN K., NOWAK J.T., *EU Procedural Law*, Oxford, 2023.

LENAERTS K., *The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2007, 1625 ss.

LENAERTS K., *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, 525 ss.

LENAERTS K., *La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, in *Common Market Law Review*, 2017, 805 ss.

LENAERTS K., *Upholding the Rule of Law through Judicial Dialogue*, in *Yearbook of European Law*, 2019, 1 ss.

LIISBERG J.B., *The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non-legislative acts – Oranges into apples?*, Jean Monnet Working Paper 01/06, 2006.

LOCK T., *EU Accession to the ECHR: Implications for the Judicial Review in Strasbourg*, in *European Law Review*, 2010, 777 ss.

LOCK T., *Taking National Courts More Seriously?*, *Taking national courts more seriously? Comment on opinion 1/09*, in *European Law Review*, 2011, 576 ss.

LOEWENTHAL P.-J., *Article 290 TFEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2019, 1917 ss.

LUDEWIG P. G., *A lost opportunity: No new approach to the concept of locus standi under Article 230 EC*, in *European Law Reporter*, 2002, 259 ss.

LUSZCZ V., *Action for Annulment*, in V. LUSZCZ (ed.), *European Court Procedure. A Practical Guide*, Oxford, 2020, 109 ss.

MARCHETTI B., *L'impugnazione degli atti normativi da parte dei privati nell'art. 263 TFUE*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, 1471 ss.

MARIN L., *La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 305 ss.

MARINAI S., *L'indipendenza della magistratura e la rule of law: spunti di riflessione*, in *Foro italiano*, 2016, 512 ss.

MARTINES F., *Le proposte di modifica dei Trattati presentate dal Parlamento europeo*, in A. ADINOLFI, N. LAZZERINI (a cura di), *Una Unione di cittadini. La costruzione della cittadinanza europea attraverso la partecipazione e la formazione*, Torino, 2023, 77 ss.

MASSA C., *L'eccezione di invalidità*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione europea*, Torino, 2025, 203 ss.

MASTROIANNI R., *La tutela dei diritti nell'ordinamento comunitario: alcune osservazioni critiche*, in *Dir. Un. eur.*, 2008, 851 ss.

MASTROIANNI R., *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'articolo 11 della Costituzione*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, 1 ss.

MASTROIANNI R., PEZZA A., *Striking the Right Balance: Limits on the Right to Bring an*

Action Under Article 263(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union, in *American University International Law Review*, 2015, 743 ss.

MESSINA M., Il 'locus standi' delle persone fisiche e giuridiche e il problema dell'accesso alla giustizia climatica dinanzi al giudice dell'UE dopo la sentenza *Carvalho*: necessità di riforma della formula 'Plaumann'?, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022, 121 ss.

MIGLIO A., *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, 421 ss.

MIGNOLLI A., *Articolo 218*, in A. TIZZANO (ed.), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, 1798 ss.

MONTINI M., *La giustizia climatica nell'Unione europea: il caso Carvalho e le prospettive future*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, 654 ss.

MORARU M., 'Mutual Trust' from the Perspective of National Courts: a Test in Creative Legal Thinking, in E. BROUWER, D. GERARD (eds.), *Mapping Mutual Trust. Understanding and Framing the Role of Mutual Trust in EU law*, Firenze, 2016, 37 ss.

MORI P., *Strumenti giuridici e strumenti politici di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri dell'Unione europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma: Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, 199 ss.

MORI P., *Taricco II o del primato della Carta dei diritti fondamentali e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri*, in *Dir. Un. Eur.*, 2017.

MORI P., *Il principio di legalità e il ruolo del giudice comune tra Corte costituzionale e Corti europee*, in *Dir. Un. Eur.*, 2018, 97 ss.

MORI P., *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi*, 2020, 166 ss.

MORI P., *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2021, 73 ss.

MOSCHETTA T. M., *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso d'annullamento alla luce della "deroga TWD"*. Nota a commento della sentenza *Georgsmarienhütte*, in *Eurojus*, 2019.

MOSCHETTA T. M., *Il locus standi dei ricorrenti "non privilegiati" nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Rivista di Diritti comparati*, 2023, 207 ss.

NASCIMBENE B., DE PASQUALE P., *Il diritto dell'Unione europea e il sistema giurisdizionale. La Corte di giustizia e il giudice nazionale*, in *Eurojus*, 2023, 1 ss.

NASCIMBENE B., GRECO G. (a cura di), *La riforma dello statuto della Corte di giustizia*, in *Eurojus. Fascicolo speciale*, 2025.

NASCIMBENE B., *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in *Eurojus*, 2017.

NEFRAMI E., *Quelques réflexions sur l'article 19, paragraphe 1, alinéa 2, TUE et l'obligation de l'État membre d'assurer la protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union*, in C. BOUTAYEB (dir.), *La constitution, l'Europe et le droit. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet*, Paris, 2013, 805 ss.

NOËL V., THOMAS S., *Locus Standi in State Aid Litigation After Montessori*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2021, 512 ss.

ORLANDI M., *La Scuola elementare Montessori e Pietro Ferracci, contro i privilegi delle*

associazioni religiose, in *Dir. Un. Eur.*, 2018, 771 ss.

PACE L.F., *I principi generali di diritto dell'Unione europea e il «viaggio attraverso i paesi della Comunità»*, in L.F. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, 3 ss.

PARODI M., *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *European Papers*, 2018, 985 ss.

PARODI M., *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*, Napoli, 2020.

PARODI M., *Quadro costituzionale dell'Unione e nuovo progetto di adesione alla CEDU: il ricorso individuale alla Corte EDU*, in *Eurojus*, 2024, 14 ss.

PATRIN M., *Collegiality in the European Commission*, Oxford, 2023.

PATRIN M., *Tutela giurisdizionale effettiva e legittimazione ad agire tra Corte di giustizia e corti nazionali. Note ai margini della sentenza Swissgrid c. Commissione*, in *Eurojus*, 2025.

PECH L., 'A Union Founded on the Rule of Law': Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law, in *European Constitutional Law Review*, 2010, 359 ss.

PECH L., *The Rule of Law as a Guiding Principle of European Union's External Action*, Cleer Working Papers, 2013.

PECH L., *Article 7 TEU: From 'Nuclear Option' to 'Sisyphian Procedure'?*, in U. BELAVUSAU, A. GLISZCZYNSKA-GRABIAS (a cura di), *Constitutionalism under Stress*, Oxford, 2020, 157 ss.

PECH L., PLATON S., *Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *Eulawlive*, 13 marzo 2018.

PECH L., *The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law*, in *Hague Journal on the Rule Law*, 2022, 107 ss.

PEERS S., COSTA M., *Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, 82 ss.

PERGANTIS V., JOHANSEN S.Ø., *The EU Accession to the ECHR and the Responsibility Question: Between a Rock and a Hard Place*, in N. LEVRAT, Y. KASPIAROVICH, C. KADDOUS, WESSEL R.A. (eds.), *The EU and its Member States' Joint Participation in International Agreements*, Oxford, 2022, 231 ss.

PESCATORE P., *Van Gend en Loos, 3 February 1963-A View from Within*, in L.M.P.P. MADURO, L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, London, 2010, 3 ss.

PETRALIA V., *La validità degli atti dell'Unione europea. Questioni in tema di legittimazione ad agire e di coordinamento tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso di annullamento*, Bari, 2024.

PEYTZ H., MYGIND T., *Direct Action in State Aid Cases. Tightropes and legal Protection?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2010, 331 ss.

PISAPIA A., *Il problema del recupero delle tasse comunali non versate dalla Chiesa cattolica a seguito della declaratoria di illegittimità dell'esenzione in quanto qualificata come aiuto di stato*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2018, 609 ss.

PISAPIA A., *La legittimazione ad agire delle associazioni per la tutela di interessi collettivi: riflessioni a valle della giurisprudenza in materia di ambiente e dati personali*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, 1 ss.

PISTOIA E., *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, 26 ss.

POLI S., *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still Imperfect but Gradually Subject to the Rule of Law*, in *Common Market Law Review*, 2017, 1816 ss.

POLI S., *The right to effective judicial protection with respect to acts imposing restrictive measures and its transformative force for the Common Foreign and Security Policy*, in *Common Market Law Review*, 2022, 1045 ss.

PORCHIA O., *L'effettività del diritto dell'Unione tra tutela del singolo e salvaguardia dell'ordinamento*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauero*, Napoli, 2014, 2311 ss.

PORCHIA O., *Le respect de l'État de droit dans les états membres: la complémentarité des initiatives politiques et le rôle de la Cour de justice*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, 770 ss.

PRECHAL S., *Article 19 TEU and National Courts: a New Role for the Principle of Effective Judicial Protection?*, in M. BONELLI, M. ELIANTONIO, G. GENTILE (eds.), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Volume 1. The Court of Justice's Perspective*, Oxford, New York, Dublin, 2022, 9 ss.

PRETE L., *EU Environmental Law: A Complete and Effective System of Remedies before the Courts of the European Union?*, in E. LEES, M. ELIANTONIO (eds.), *The Legitimacy of EU Environmental Governance and the Role of the European Courts*, Oxford, 2025, 254 ss.

RASMUSSEN H., *Why is Article 173 Interpreted Against Private Plaintiffs?*, in *European Law Review*, 1980, 112 ss.

REMÁČ M., *Parliamentary scrutiny of the European Commission: Implementation of Treaty provisions*, Brussels, 2019.

RITLENG D., *Pour une systématique des contentieux au profit d'une protection juridictionnelle effective*, in *Mélanges en hommage à Guy Isaac. 50 ans de droit communautaire*, Toulouse, t. 2, 735.

ROMITO A. M., *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015.

ROSANÒ A., *I trasferimenti interstatali di detenuti nel diritto dell'Unione europea*, Bari, 2022.

ROSSI L. S., *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi*, 2020, 1 ss.

ROSSI L. S., *La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2020, 639 ss.

ROSSI L. S., *'Concretised', 'Flanked', or 'Standalone'? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *European Papers*, 2025, 1 ss.

SABATO R., *La prospettiva dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei*

diritti dell'uomo e la formazione del giudice nazionale, in M. MAUGERI (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, Milano, 2023, 589 ss.

SAFIAN M., DÜSTERHAUS D., *A Union of Effective Judicial Protection: Addressing a Multi-level Challenge through the Lens of Article 47 CFREU*, in *Yearbook of European Law*, 2014, 3 ss.

SAGGIO A., *Appunti sulla ricevibilità dei ricorsi di annullamento proposti da persone fisiche e giuridiche in base all'art. 173, quarto comma, del Trattato CE*, in AA.VV., *La tutela giurisdizionale dei diritti nel sistema comunitario*, Bruxelles, 1997, 10 ss.

SANNA C., *Articolo 7 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 71 ss.

SANTOS VARA J., *The European Parliament in the Conclusion of International Agreements post-Lisbon: Entrenched between Values and Prerogatives*, in J. SANTOS VARA, S. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ-TABERNEIRO (eds.), *The Democratisation of EU International Relations Through EU Law*, London, New York, 2019, 63 ss.

SCHEPISI C., *Aiuti di Stato e tutela giurisdizionale. Completezza e coerenza del sistema giurisdizionale dell'Unione Europea ed effettività dei rimedi dinanzi al giudice nazionale*, Torino, 2012.

SCHEPISI C., *Completezza e coerenza del sistema giurisdizionale dell'Unione europea alla luce del nuovo quarto comma dell'art. 263 TFUE*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauo*, Napoli, 2015, vol. II, 1245 ss.

SCHEPPELE K. L., KOCHENOV D., GRABOWSKA-MOROZ B., *EU Values Are Law, After All: Enforcing EU Values Through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, in *Yearbook of European Law*, 2020, 3 ss.

SCHIANO DI PEPE L., *Cambiamenti climatici e diritto dell'Unione Europea: obblighi internazionali, politiche ambientali e prassi applicative*, Torino, 2012.

SCHIMA B., *Article 263*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2019, 1798 ss.

SCHUSTERSCHITZ G., KOTZ S., *The Comitology Reform of 2006. Increasing the Powers of the European Parliament Without Changing the Treaties*, in *European Constitutional Law Review*, 2007, 68 ss.

SCHWARZE J., *The Legal Protection of the Individual against Regulations in European Union Law*, in *European Public Law*, 2004, 285 ss.

SHIPLEY T., *European Judges v Council: the European judiciary stands up for the rule of law*, in *EU law live*, 30 August 2022.

SPITALERI F., *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in *Eurojus*, 2025, 255 ss.

SZEPELAK K., *Litigating Public Interest. Some Remarks on the Opinion of Advocate General Emiliou Delivered on 12 June 2025 in C-731/23 P Nicoventures Trading Ltd*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025.

TALUS K., JOHNSTON A., *A legal person and the standing to challenge a directive under EU law: Nord Stream 2 AG v European Parliament and Council of the European Union: C-348/20 P*, in *European Law Review*, 2022, 809 ss.

- TESAURO G., *Il controllo diretto della legalità degli atti comunitari e le esigenze di protezione giurisdizionale dei singoli*, in B. NASCIMBENE, L. DANIELE (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, Milano, 1988, 5 ss.
- TESAURO G., *Diritto comunitario*, Padova, 2012.
- TESAURO G., *Articolo 19 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 196 ss.
- TESAURO G., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, Napoli, 2021.
- TIZZANO A., *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996, 57 ss.
- TIZZANO, A. *The Instruments of Community Law and the Hierarchy of Norms*, in J. A. WINTER, D. M. CURTIN, A. E. KELLERMANN, DE WITTE B. (eds.), *Reforming the Treaty on European Union: The Legal Debate*, 1996, The Hague, 207 ss.
- TOVO C., *Delegation of Legislative Powers in the EU: How EU Institutions Have Eluded the Lisbon Reform*, in *European Law Review*, 2017, 677 ss.
- TRIDIMAS T., *The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union?*, in T. TRIDIMAS, P. NEBBIA, P. MATTHEWS (eds.), *European union law for the twenty-first century. Volume 1: rethinking the new legal order*, Oxford, 2004, 113 ss.
- VAN DER MEI A. P., *Delegation of Rulemaking Powers to the European Commission post-Lisbon*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, 538 ss.
- VAN ELSUWEGE P., GREMMELPREZ F., *Protecting the rule of law in the EU legal order: a constitutional role for the European Court of Justice*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, 8 ss.
- VARJU M., *The Debate on the Future of the Standing under Article 230(4) TEC in the European Convention*, in *European Public Law*, 2004, 43 ss.
- VILLA F. J. D., *Judicial associations sue EU Council for unblocking MRR funds to Poland amidst rule of law crisis: legal issues*, in *Diritti comparati*, 18 October 2022.
- VILLANI S., *L'accesso alla giustizia ambientale da parte delle ong nel quadro giuridico dell'unione europea alla luce della prassi recente*, in *Eurojus*, 2023, 149 ss.
- VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020.
- VINCZE A., *Delegation versus implementation: a deconstruction of the promise of the Lisbon Treaty*, in E. TAUSCHINSKY, W. WEISS (eds.), *The Legislative Choice Between Delegated and Implementing Acts in EU Law Walking a Labyrinth*, Cheltenham, 2018, 19 ss.
- VITALE G., *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *Federalismi*, 2018, 1 ss.
- VITALE, G. *La nozione di "atto regolamentare" nella sentenza Montessori: legittimazione attiva dei singoli e gerarchia delle fonti*, in *Dir. Un. Eur.*, 2019, 1 ss.
- VITALE G., *La delega di poteri normativi nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, Napoli, 2019.
- VITALE G., *La nozione di "atto regolamentare" nella sentenza Montessori: legittimazione attiva dei singoli e gerarchia delle fonti*, in *Dir. Un. Eur.*, 2019, 1 ss.
- VITALE G., *Il controllo di legittimità sulle raccomandazioni dell'unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 1 ss.
- VITALE G., *L'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 638 ss.

- VITALE G., *Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva nell'art. 47 della Carta di Nizza*, in C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nel sistema integrato di tutela*, Torino, 2022, 297 ss.
- VON DANWITZ T., *Values and the Rule of Law: Foundations of the European Union. An Inside Perspective from the ECJ*, in *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 2018, 1 ss.
- VONA F., *La Corte di giustizia conferma l'irricevibilità del ricorso nel c.d. "People's climate case": la formula "Plaumann" quale persistente ostacolo all'accesso alla giustizia in materia climatica*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 484 ss.
- WARD A., *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*, Oxford, 2007.
- WARD A., *The Draft EU Constitution and Private Party Access to Judicial Review of EU Measures*, in T. TRIDIMAS, P. NEBBIA, P. MATTHEWS, (eds.), *European union law for the twenty-first century. Volume 1: rethinking the new legal order*, 2004, London, 209 ss.
- WATHELET M., WILDEMEERSCH J., *Recours en annulation: une première interprétation restrictive du droit d'action élargi des particuliers?*, in *Journal de droit européen*, 2012, 75 ss.
- WERKMEISTER C., PÖTTERS S., TRAUT J., *Regulatory Acts within Article 263(4) TFEU - A Dissonant Extension of Locus Standi for Private Applicants*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010-11, 311 ss.
- WILDEMEERSCH J., *Contentieux de la légalité des actes de l'Union européenne. Le mythe du droit à un recours effectif*, Bruxelles, 2019.
- WILDEMEERSCH J., *Standing Requirements of Private Parties in Actions for Annulment Concerning Regulatory Acts: The State of Affairs 10 Years After the Entry into Force of the Lisbon Treaty*, in D. SARMIENTO et al. (eds.), *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union*, MPILux Research Paper, 2020, 49 ss.
- ZDOBNÖH D., *Competition between articles 290 and 291 TFEU: what are these two articles about?*, in E. TAUSCHINSKY, W. WEISS (eds.), *The Legislative Choice Between Delegated and Implementing Acts in EU Law Walking a Labyrinth*, Cheltenham, 2018, 42 ss.

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

Acronimi

ASJP	(sentenza) <i>Associação Sindical dos Juizes Portugueses</i>
CECA	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
CEDU	Convenzione europea dei diritti umani
GUCE	Gazzetta Ufficiale della Comunità europea
GUUE	Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
TCE	Trattato della Comunità europea
TUIR	Testo unico delle imposte sui redditi
UE	Unione europea
UPA	(sentenza) <i>Unión de Pequeños Agricultores</i>

Abbreviazioni

Carta	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
Corte	giust. Corte di giustizia
co.	comma
par.	paragrafo

Il lavoro esamina le modifiche, introdotte dal Trattato di Lisbona, per accrescere la tutela giurisdizionale dei privati nel sistema UE. Le suddette innovazioni hanno, da un lato, introdotto, all'art. 263, comma 4, TFUE, una nuova ipotesi di legittimazione ad agire dei singoli nel ricorso di annullamento con riguardo agli atti regolamentari che le riguardino direttamente e che non comportano misure di esecuzione; dall'altro, è stato previsto l'obbligo degli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto UE (art. 19 TUE). L'analisi dell'interpretazione elaborata dalla Corte di Giustizia in relazione a questi due aspetti restituisce il quadro di un sistema fondato sulla teoria della completezza dei rimedi ma fortemente *sbilanciato* a favore degli organi giurisdizionali nazionali, individuati quale sede privilegiata della tutela. Tale assetto si fonda, tuttavia, su una "fiducia cieca", che talvolta potrebbe non corrispondere alla realtà, circa la rispondenza dei rimedi nazionali agli standard di protezione giurisdizionale effettiva definiti dal diritto UE. Alla luce di tali approdi, il lavoro propone un'interpretazione dei requisiti di *locus standi* dei privati di cui all'art. 263, comma 4, TFUE che, tenendo conto dell'eventuale assenza nell'ordinamento nazionale di rimedi giurisdizionali autenticamente *effettivi*, assicuri la realizzazione di un sistema pienamente conforme al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva.

Marcella Ferri è ricercatrice in Diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze. È autrice di numerosi articoli scientifici e contributi su riviste giuridiche nazionali e internazionali ed opere collettanee. La sua ricerca verte sulla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea, con particolare attenzione al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva e al sistema europeo comune di asilo.

