



10 ANNI DAL TRATTATO DI LISBONA
17 GIUGNO 2020

Le misure di esecuzione *ex* articolo 263, quarto comma, TFUE a dieci anni da Lisbona. Effettivo ampliamento della legittimazione a impugnare dei soggetti privati?

di Camilla Burelli

Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Milano

Le misure di esecuzione *ex* articolo 263, quarto comma, TFUE a dieci anni da Lisbona. Effettivo ampliamento della legittimazione a impugnare dei soggetti privati?*

di Camilla Burelli

Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: Il contributo si propone di indagare l'ultimo periodo dell'articolo 263, comma 4, TFUE e, più in particolare, il significato della locuzione «atto regolamentare che non comporta alcuna misura d'esecuzione» così come interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Ponendo in evidenza gli aspetti problematici dell'interpretazione fatta propria dai giudici di Lussemburgo, si tenterà di comprendere se, a dieci anni dall'entrata in vigore della norma, sia stato raggiunto l'obiettivo per il quale era stata introdotta e, cioè, un effettivo ampliamento della legittimazione a impugnare dei soggetti privati.

Abstract [En]: The paper aims at analyse the new standing test in Article 263(4) TFUE, *i.e.* the meaning of the locution “regulatory act which does not entail implementing measures” as gradually interpreted by the EU Courts. For this purpose, highlighting some problematic aspects about such judicial interpretation, the paper tries to assess whether, ten years after the entry into force of the disposition, an effective *locus standi* of private parties was actually achieved.

Sommario: 1. Premessa. La genesi dell'art. 263, comma 4, TFUE e la *ratio* sottesa alle limitazioni della legittimazione ad agire dei privati – 2. La *vexata quaestio* degli «atti che non comportano alcuna misura d'esecuzione»: una ricostruzione ermeneutica attraverso l'analisi della giurisprudenza della Corte – 2.1. Comportare, implicare o contemplare? – 2.2. (segue) Gli “insegnamenti” della Corte ai fini dell'esegesi della disposizione: riferirsi unicamente all'oggetto del ricorso, interpretare teleologicamente la norma, fare riferimento alla sola posizione del ricorrente – 2.3. Misure di esecuzione nazionali o dell'Unione europea? – 2.4. Esecuzione discrezionale, esecuzione vincolata – 3. Interesse diretto e assenza di misure d'esecuzione: condizioni sovrapponibili? – Artt. 263, comma 4, TFUE e 19, par. 1, secondo periodo, TUE: completezza del sistema giurisdizionale dell'Unione europea – 5. Conclusioni: effettivo ampliamento della legittimazione a impugnare dei soggetti privati?

1. Premessa. La genesi dell'art. 263, comma 4, TFUE e la *ratio* sottesa alle limitazioni della legittimazione ad agire dei privati

Il Trattato di Lisbona, com'è noto, con riguardo alla legittimazione ad agire dei c.d. ricorrenti non privilegiati¹, ha avuto il merito di introdurre talune modifiche tese a rimuovere – o perlomeno “mitigare” – i principali ostacoli quanto all'accesso dei soggetti privati ai meccanismi di protezione giurisdizionale. A tal proposito, la modifica più rilevante ha interessato i presupposti di ricevibilità dei ricorsi presentati

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In merito all'espressione «ricorrenti non privilegiati», v. B. NASCIMBENE, *Il ricorso ex art. 173 del Trattato CEE. Recenti problemi interpretativi e prospettive*, in *Jus*, 1988, p. 39 ss., spec. p. 45.

dai soggetti privati². L'art. 263, comma 4, TFUE, nell'elencare gli atti suscettibili di impugnazione da parte delle persone fisiche e delle persone giuridiche, non si riferisce più a «decisioni» adottate sotto forma di regolamento o di decisione presa nei confronti di altre persone, bensì utilizza la più generica espressione «atti»³.

E ancora, tali atti – a prescindere dalla loro veste – sono ora impugnabili non solo qualora siano adottati nei confronti del ricorrente (persona fisica o giuridica) o qualora lo riguardino direttamente e individualmente, ma anche nell'ipotesi in cui lo riguardino solo direttamente, purché rivestano natura «regolamentare» e non richiedano misure di esecuzione.

È noto che l'ampliamento della tutela giurisdizionale nei confronti dell'attività delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione trae origine, *inter alia*, dalla volontà di sottrarsi alle difficoltà interpretative sorte attorno alla ingessata giurisprudenza *Plaumann*⁴. Negli anni non sono mancati, infatti, tentativi di formulare condizioni di ricevibilità meno rigide rispetto a quelle elaborate nella celebre pronuncia⁵. A tal proposito le conclusioni dell'avvocato generale Francis Jacobs nella causa *Unión de*

² In merito alle modifiche inerenti alla tutela giurisdizionale, v., senza pretesa di esaustività, R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 21 ss.; O. PORCHIA, *I ricorsi davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea: le modifiche previste dal Trattato di Lisbona*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009, p. 223 ss.; A. ADINOLFI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 45 ss.; G. DONÀ, *Il ricorso di annullamento e le novità introdotte dal Trattato di Lisbona*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, p. 567 ss.

³ Si noti che, in un primo momento, la Corte si era espressa nel senso di escludere *sic et simpliciter* la legittimazione ad agire dei privati in presenza di veri e propri regolamenti. A mero titolo esemplificativo, v. Corte giust., sent. 14-12-1962, 19-22/62, *Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros de viandes c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1962:48, dove i giudici statuivano che «dal confronto fra l'art. 173 del Trattato C.E.E. e l'art. 33 del Trattato C.E.C.A. risulterebbe del resto chiaramente l'intenzione degli autori del Trattato C.E.E. di riservare agli Stati membri, al Consiglio ed alla Commissione la facoltà d'impugnare gli atti aventi carattere generale» (p. 925). Successivamente, veniva riconosciuta la legittimazione ad agire limitatamente a soggetti interessati da atti che contenessero anche «provvedimenti destinati a persone determinate in modo da individualizzarle» pur avendo, nel complesso, natura di regolamento. In questo senso, v. Corte giust., sent. 13-03-1968, 39/67, *Industria Molitoria Imolese e a. c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1968:14, p. 156. In seguito, i privati venivano ammessi a impugnare regolamenti che in realtà costituivano un «*faisceaux de décision individuelles*», come statuito nella sentenza della Corte giust., 13-05-1971, 41-44/70, *NV International Fruit Company e a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:1971:53, p. 411. Infine, la Corte riconosceva l'impugnabilità, a opera dei privati, di veri e propri regolamenti, pur dovendo dimostrare che essi, sotto la veste formale, nascondevano, in verità, una decisione: v., *ex multis*, Corte giust., sent. 18-05-1994, C-309/89, *Codorniu SA c. Consiglio dell'Unione*, ECLI:EU:C:1994:197.

⁴ Corte giust., sent. 15-07-1963, 25/62, *Plaumann c. Commissione*, ECLI:EU:C:1963:17, spec. p. 220. Com'è noto, in tale sede la Corte ha statuito che una persona fisica o giuridica può ritenersi individualmente interessata da un atto di portata generale di cui non sia la destinataria «[...] soltanto qualora il provvedimento la tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerla dalla generalità, e quindi la identifichi alla stregua dei destinatari». Rispetto alle teorie che hanno giustificato l'interpretazione restrittiva di tale giurisprudenza, v., per tutti, P. RASMUSSEN, *Why is Article 173 Interpreted against Private Plaintiffs*, in *European Law Rev.*, 1980, p. 112 ss.

⁵ Sull'adeguatezza e sui limiti dei meccanismi previsti a livello di UE per una tutela effettiva dei singoli v., *ex multis*, J. MOITINHO DE ALMEIDA, *Le recours en annulation des particuliers (article 173, deuxième alinéa, du traité CE): nouvelles réflexions sur l'expression "la concernant...individuellement"*, in O. DUE, M. LUTTER, J. SCHWARZE (a cura di), *Festschrift für Ulrich Everling*, Baden Baden, 1995, p. 849 ss.; K. LENAERTS, *The Legal Protection of Private Parties under the EC Treaty: A Coherent and Complete System of Judicial Review?*, in *Scritti in onore di G. F. Mancini*, Milano, 1998, p. 591 ss..

Pequeños Agricultores (“UPA”)⁶ hanno segnato uno spartiacque nella giurisprudenza in materia⁷, offrendo lo “spunto teorico” posto alla base della soluzione interpretativa “innovativa” formulata nella sentenza del Tribunale resa nel caso *Jégo-Quéré*⁸. Siffatto (tentativo di) *revirement* è stato poi “mortificato” dalla Corte di giustizia nello stesso caso *UPA*, dove i giudici hanno deciso di non seguire le indicazioni dell’avvocato generale - che pure prospettavano una più ampia ed effettiva tutela dei singoli nelle ipotesi in cui questi fossero lesi da un atto a portata generale senza che l’atto li identificasse alla stregua dei destinatari secondo la giurisprudenza *Plaumann* - preferendo rimanere fedeli all’orientamento consolidato⁹. Tuttavia, le conclusioni dell’avvocato generale nel caso *UPA* e la sentenza del Tribunale nel caso *Jégo Quéré* hanno senza dubbio tracciato con forza la strada verso quella che, successivamente, è stata la revisione della disposizione pattizia in esame. Già il Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa¹⁰ (poi come noto mai entrato in vigore perché non ratificato da tutti gli Stati membri) aveva rimodulato le condizioni di ricevibilità dei ricorsi individuali attraverso la revisione della disposizione dedicata al ricorso per

⁶ Conclusioni 21-03-2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2002:197. Tra gli innumerevoli commenti alla vicenda v., senza pretesa di esaustività, P. DE PASQUALE, *Per i ricorsi di annullamento la Corte mantiene le distanze dai singoli*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2002, p. 1906 ss.; V. KRONENBERGER, *Locus standi of individuals before Community courts under Article 230(4)EC: Illusions and Desillusions after the Jégo- Quéré (T-177/01) and Unión de Pequeños Agricultores (C-50/00 P) judgments*, in *The European legal forum*, 2002, p. 257 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, p. 259 ss.; R. CARANTA, *I limiti alla legittimazione ad impugnare atti comunitari generali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, p. 1463 ss.; P. GILLIAUX, *L'arrêt Unión de Pequeños Agricultores: entre subsidiarité juridictionnelle et effectivité*, in *Cahiers de droit européen*, 2003, p. 177 ss.; F. MARIATTE, *Le pourvoi dans l'affaire Unión de Pequeños Agricultores c/ Conseil: le retour de la procession d'Echternach*, in *Europe*, 2002, p. 7 ss.; F. RAGOLLE, *Access to justice for private applicants in the Community legal order: recent (r)evolutions*, in *European Law Review*, 2003, p. 90 ss.

⁷ È con forza che al p.to 4 si legge: «Sosterrò la tesi secondo la quale [...] l'unica soluzione per garantire un'adeguata tutela giurisdizionale è quella di modificare la giurisprudenza in tema di interesse individuale», che al punto 60 definisce nel seguente modo: «[...] si dovrebbe ammettere che un soggetto sia considerato individualmente riguardato da un atto comunitario nel caso in cui, in ragione delle circostanze di fatto a lui peculiari, tale atto pregiudichi o possa pregiudicare in modo sostanziale i suoi interessi».

⁸ Trib., sent. 3-05-2002, T-177/01, *Jégo-Quéré et Cie SA c. Commissione*, ECLI:EU:T:2002:112. Tra i commenti v., *ex multis*, G. BONADIO, *Nuovi sviluppi in tema di legittimazione a ricorrere avverso gli atti comunitari*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, p. 1151 ss.; P. CASSIA, *Continuité et rupture dans le contentieux de la recevabilité du recours en annulation des particuliers*, in *Rev. Marché Commun Union Europ.*, 2002, p. 547 ss.; L. COUTRON, *Premières précisions sur la clause “Jégo-Quéré”*, in *Revue des affaires européennes, Law & European affairs*, 2002, p. 163 ss.; D. SLATER, *Contentieux: l'arrêt Jégo- Quéré*, in *Rev. Droit Union europ.*, 2002, p. 391 ss.; C. AMALFITANO, *Protezione giurisdizionale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario*, in *Il Dir. dell'Un. Eur.*, 2003, p. 13 ss.

⁹ I giudici di ultima istanza hanno affermato, *inter alia*, che spetta agli Stati membri, «in forza del principio di leale collaborazione sancito dall'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE)», il compito di predisporre un sistema di rimedi giurisdizionali adatto a migliorare il quadro di tutela dei privati (p.to 41). Tuttavia, modificare l'interpretazione della nozione di interesse individuale avrebbe comportato di fatto una modifica delle condizioni di accesso alla giustizia come previste dal Trattato istitutivo, compito che non rientra nell'ambito delle competenze del giudice “comunitario”, bensì degli Stati (p.ti 44-45).

¹⁰ Senza pretesa di esaustività, sul Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa si rinvia a G. ADINOLFI, A. LANG (a cura di), *Il Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa: quali limitazioni all’esercizio dei poteri sovrani degli Stati?*, Giuffrè, Milano, 2006; S. GAMBINO, *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2006; G. STROZZI, *Alcune riflessioni sul Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2006, p. 229 ss..

annullamento che convergerà poi in termini sostanzialmente identici nell'attuale art. 263 TFUE. Ciò che emerge dai lavori preparatori della c.d. Costituzione europea è che l'urgenza di riforma si sentisse con particolare impellenza con riferimento agli avverbi «direttamente e individualmente», ritenuti, sulla scia della citata giurisprudenza, eccessivamente rigidi¹¹. L'orientamento giurisprudenziale consolidato ha posto all'attenzione del Costituente un quesito non più rimandabile, e cioè se la norma dell'epoca fosse davvero idonea a garantire ai privati una tutela giurisdizionale effettiva, potendosi leggere nella stessa sentenza *UPA* della Corte di giustizia una sorta di “auspicio” alla modifica della previsione mediante il procedimento di revisione dei Trattati¹².

A dieci anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è lecito porsi il medesimo quesito, benché con riferimento non più al requisito dell'interesse individuale, bensì al diverso requisito dell'assenza di misure d'esecuzione che, insieme con il riferimento alla natura regolamentare dell'atto, ha costituito il nuovo perimetro giuridico offerto da Lisbona per ampliare il *locus standi* dei ricorrenti non privilegiati e di cui dunque, ora, pare opportuno valutare l'effettiva efficacia nell'ampliare le maglie della tutela giurisdizionale dinanzi ai giudici dell'Unione.

Dal nuovo testo dell'art. 263, quarto comma, TFUE, infatti, sono emerse sin da subito problematiche di carattere interpretativo che è indubbio abbiano fortemente inciso sulle modalità di applicazione della norma. A tal proposito, il significato di «atto regolamentare» è stato tempestivamente e ampiamente analizzato dai giudici dell'Unione e una pronuncia del Tribunale, confermata dalla Corte, ha avuto il merito di renderne ormai pacifica l'interpretazione: la nozione di «atto regolamentare» include qualsiasi atto di portata generale ad eccezione degli atti legislativi¹³:

Lo stesso non può dirsi per il significato da attribuire alla locuzione «[atto che non comporta alcuna] misura d'esecuzione». Ancora oggi il suo significato non è compiutamente definito dal giudice dell'Unione e la Corte di giustizia si è vista protagonista di numerose pronunce che non pare abbiano apportato delucidazioni definitive. Infatti, proprio dove la tutela dei privati diviene problematica, cioè nell'ambito

¹¹ Crf. la *Relazione finale del Circolo di discussione sul funzionamento della Corte di giustizia*, del 25 marzo 2003, CONV 636/03, spec. p. 7, reperibile al link:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030403/03c_it.pdf

¹² V. p.to 45 sentenza *UPA*.

¹³ V. p.ti 56 ss. Trib., ordinanza 6-09-2011, T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami c. Commissione*, ECLI:EU:T:2011:419, impugnata dinanzi alla Corte il 23 novembre 2011 che ha emanato la sent. 3-10-2013, C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625. Questa decisione era in linea con l'orientamento dottrinale prevalente; orientamento che, peraltro, era stato fatto proprio dall'avvocato Generale Juliane Kokott nelle sue conclusioni presentate nell'ambito della medesima causa il 17-01-2013, ECLI:EU:C:2013:21. Per un'analisi delle proposte dottrinali che hanno interessato il tema v. P. CRAIG, *The Lisbon Treaty*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 131 ss. Per i commenti alla sentenza, invece, v., senza pretesa di esaustività, A. CREUS, *Commentaire des décisions du Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban*, in *Cahiers dr. Eur.*, 2011, p. 659; L. CALZOLARI, *La nozione di «atti regolamentari» ex art. 263, quarto comma, TFUE nelle prime sentenze del Tribunale dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2012, p. 523; M. WATHELET, J. WILDEMEERSCH, *Recours en annulation: une première interprétation restrictive du droit d'action elargi des particuliers?*, in *Journ. trib. dr. eur.*, 2012, p. 75.

del sindacato diretto contro gli atti a portata generale, la Corte di giustizia - certo non favorita dalla formulazione letterale della norma¹⁴ - ha assunto un atteggiamento ora cauto, ora contraddittorio, ora non del tutto coerente con un «ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini»¹⁵.

2. La *vexata quaestio* degli «atti che non comportano alcuna misura d'esecuzione»: una ricostruzione ermeneutica attraverso l'analisi della giurisprudenza della Corte.

L'analisi della prassi giurisprudenziale sul tema delle misure d'esecuzione *ex art.* 263, comma 4, TFUE permette di affermare che vi sia stato – e, in parte, tuttora vi sia – un orientamento caratterizzato da una certa univocità (sia in seno al Tribunale, sia dinanzi alla Corte) nel giudicare come irricevibili i ricorsi presentati dai privati avverso atti a portata generale, ovvero indirizzati a terzi, che rivestano natura regolamentare. Il requisito dell'assenza di misure d'esecuzione, infatti, è stato plurime volte interpretato in termini assai stringenti. La conseguenza è, quindi, la frequente dichiarazione di irricevibilità dei ricorsi¹⁶. Inoltre e paradossalmente, ad accompagnare questa rigidità non sembra vi sia stato un processo di interpretazione della norma utile a comprendere che cosa siano nel dettaglio le misure d'esecuzione, la cui assenza è necessaria ai fini della dichiarazione di ricevibilità dei ricorsi. Diverse questioni, nell'esegesi di tale disposizione, rimangono aperte, sì che è arduo tracciare un filo conduttore che dia coerenza alla giurisprudenza¹⁷ e, di conseguenza, individuare *a priori* quali atti siano definibili come misure di esecuzione

2.1. Comportare, implicare o contemplare?

¹⁴ Come si vedrà, dal termine “comportare” alla sostanziale sovrapposizione delle condizioni dell'incidenza diretta e dell'assenza di misure d'esecuzione, la disposizione presenta dei margini di evidente vaghezza.

¹⁵ Corte giust., sent. 5-02-1963, 26/62, *Van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, ECLI:EU:C:1963:1, p. 23.

¹⁶ V., senza pretesa di esaustività, Trib., sent. 8-03-2012, T-221/10, *Iberdrola, SA c. Commissione*, ECLI:EU:T:2012:112; Trib., ordinanza 4-06-2012, T-381/11, *Europäischer Wirtschaftsverband der Eisen-und Stahlindustrie (Eurofer) ASBL c. Commissione*, ECLI:EU:T:2012:273; Trib., ordinanza 5-02-2013, T-551/11, *Brugola Service International Srl c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2013:60; Trib., ordinanza 9-09-2013, T-400/11, *Altadis, SA c. Commissione*, ECLI:EU:T:2013:490; Trib., ordinanza, 9-09-2013, T-429/11, *Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA c. Commissione*, ECLI:EU:T:2013:488; Trib., sent. 12-09-2013, T-380/11, *Anonymi Viotechniki kai Emporiki Etairia Kataskevis Konservon - Palirria Souliotis AE c. Commissione*, ECLI:EU:T:2013:420; Trib., ordinanza 4-12-2013, T-438/10, *Forgital Italy SpA c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2013:648; Corte giust., sent. 19-12-2013, C-274/12 P, *Telefónica c. Commissione*, EU:C:2013:852; Trib., ordinanza 21-01-2014, T-596/11, *Bricmate AB c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2014:53; Trib., sent. 26-09-2014, T-601/11, *Dansk Automat Brancheforening c. Commissione*, ECLI:EU:T:2014:839; Corte giust., sent. 28-04-2015, C-456/13 P, *T & L Sugars Ltd e Sidul Açúcares, Unipessoal Lda c. Commissione*, ECLI:EU:C:2015:284; Corte giust., sent. 10-12-2015, C-553/14 P, *Kyocera Mita Europe BV c. Commissione*, ECLI:EU:C:2015:805; Corte giust., sent. 13-03-2018, C-384/16 P, *European Union Copper Task Force c. Commissione*, ECLI:EU:C:2018:176; Corte giust., sent. 13-03-2018, C-244/16 P, *Industrias Químicas del Vallés SA c. Commissione*, ECLI:EU:C:2018:177.

¹⁷ Per una ricostruzione della giurisprudenza materia, e in termini parzialmente difforni, cfr. M. JEAGER, *L'accès au juge de l'Union européenne des personnes physiques ou morales : quelques réflexions sur la jurisprudence de la CJUE concernant l'article 263, quatrième alinéa, du TFUE*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 577 ss.

Una prima questione interpretativa sorge con riferimento al termine «comportare» (*rectius*, «non comportare»). A tal proposito, come suggerito dall'avvocato generale Juliane Kokott nelle conclusioni del caso *Telefónica*¹⁸, interessante può essere considerare la versione inglese dell'art. 263, quarto comma, TFUE, dove il termine comportare sembra assumere valore in termini di “successione cronologica”: l'atto dovrebbe “implicare successive misure”: «[...] *against a regulatory act which [...] does not entail implementing measures*»¹⁹. Questa precisazione, che si regge sul predicato “*entail*”, sembrerebbe giovare alla distinzione fra gli atti che comportano “già” a monte misure d'esecuzione e gli atti che necessitano, invece, di “ulteriori” misure d'esecuzione a valle, nel senso di ritenere che solo gli atti che comportano *successive* misure d'esecuzione non possono essere impugnati, mentre gli atti che non ne necessitano di ulteriori (perché già eseguiti) siano invece sindacabili e, anzi, «sarebbe difficilmente comprensibile il fatto che non [lo] sia[no]»²⁰.

Nel caso *Iberdrola*, invece, il Tribunale si era riferito, ai fini della dichiarazione di irricevibilità, al fatto che le decisioni non “contemplassero” misure d'esecuzione quando, invece, l'art. 263 richiede letteralmente che gli atti non “comportino” tali misure²¹. È stato evidenziato in dottrina che l'espressione utilizzata in questa sede dal Tribunale potrebbe essere intesa nel senso che «un atto regolamentare può non prevedere (*ab origine*) misure d'esecuzione - quindi nemmeno in astratto - mentre nell'accezione di cui all'art. 263, par. 4, TFUE, il tenore letterale porterebbe a un'interpretazione più estesa, e cioè che un atto possa non essere in concreto seguito da misure d'esecuzione»²².

Ad ogni modo, che si debba trattare di misure che «seguono, di norma, l'atto regolamentare»²³ lo ha sancito con forza il Tribunale nella sentenza *Tilly-Sabco*, che ha il merito di aver aggiunto, proprio con riferimento al termine “comportare”, un nuovo interessante tassello al dibattito in corso, su cui mancava (manca?) un punto fermo. Il Tribunale ha statuito che, con specifico riguardo al termine “comportare”, occorre tenere conto del tenore letterale della norma. In questo senso, il Tribunale ha fornito all'interprete un innovativo strumento di analisi, per lo meno rispetto alla giurisprudenza precedente: l'esecuzione dell'atto deve avvenire, da parte degli organi o degli organismi dell'Unione o da parte delle autorità nazionali, nel «normale svolgimento della [loro] attività»²⁴. Se nel “normale corso dell'attività” le summenzionate autorità non adottano alcuna misura volta a dare esecuzione all'atto regolamentare e a

¹⁸ Conclusioni 21-03-2013, C-274/12 P, *Telefónica S.A. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2013:204.

¹⁹ Conclusioni *Telefónica*, p.to 37

²⁰ Conclusioni *Telefónica*, p.to 38.

²¹ Trib., ordinanza 8-03-2012, T-221/10, *Iberdrola SA c. Commissione*, ECLI:EU:T:2012:112, p.to 45.

²² C. Schepisi, *op. cit.*, 2012, spec. p. 102.

²³ V. p.to 45 Trib., sent. 14-01-2016, T-397/13, *Tilly-Sabco c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2013:502, ma anche Trib., sent. 14-01-2016, T-434/13, *Doux c. Commissione*, ECLI:EU:T:2016:7, p.to 44.

²⁴ Sentenza *Tilly-Sabco*, p.to 43. Si noti che la Corte, nell'ambito del *pourvoi*, causa C-183/16, non ha in nessun modo analizzato o preso in considerazione il punto proposto dal Tribunale.

concretizzare i suoi effetti, l'atto regolamentare non “comporta” alcuna misura di esecuzione. Il Tribunale ha proseguito poi affermando che non è sufficiente che l'atto «*possa comportare*» (corsivo aggiunto) misure d'esecuzione, ma è necessario che le comporti. Ciò che quindi i giudici di primo grado hanno suggerito è che sia sempre esaminato se vengano adottate misure dalle autorità, nel normale svolgimento dell'attività, al fine di dare esecuzione all'atto regolamentare impugnato.

Il percorso ermeneutico sorto attorno al termine “comportare” si è (per ora) concluso nell'ambito della vicenda *European Union Copper Task Force*²⁵. Il caso riguardava l'impugnazione di un regolamento di esecuzione emanato in attuazione di un regolamento del Parlamento e del Consiglio. Più precisamente, il ricorso dell'*EU Copper Task Force* era diretto all'annullamento parziale di un regolamento di esecuzione della Commissione²⁶ che attuava un articolo di un regolamento del Parlamento e del Consiglio²⁷ relativo all'immissione di prodotti fitosanitari sul mercato. Il regolamento di esecuzione, infatti, assoggettando le sostanze prodotte dalla ricorrente al regolamento del Parlamento e del Consiglio, determinava, in sostanza, la fuoriuscita dal mercato delle predette sostanze in quanto tossiche.

In tale frangente era necessario quindi comprendere se il verbo “comportare” riguardasse unicamente le misure d'esecuzione adottate sul fondamento *immediato* dell'atto regolamentare, oppure «se la sua portata po[tesse] essere estesa anche agli atti adottati sulla base di un regolamento anteriore»²⁸. Forte di un'interpretazione letterale, teleologica e in virtù del principio della certezza del diritto, l'avvocato generale Melchior Wathelet ha in questa sede concluso affermando che il termine “comportare” deve essere interpretato nel senso che «esso riguarda unicamente le misure d'esecuzione necessariamente adottate sul fondamento immediato di un atto regolamentare»²⁹. I giudici della Corte, invece,

²⁵ Corte giust., sent. 13-03-2018, C-384/16 P, *European Union Copper Task Force c. Commissione*, ECLI:EU:C:2018:176. Tale causa presenta le medesime problematiche in fatto e in diritto proprie di Corte giust., sent. 13-03-2018, C-244/16 P, *Industrias Químicas del Vallés SA c. Commissione*, ECLI:EU:C:2018:177, dove la Corte si è pronunciata in termini uguali.

²⁶ Il Regolamento di esecuzione (UE) 2015/408 della Commissione dell'11 marzo 2015 (*GUUE* del 12 marzo 2015, L 67, p. 18 ss.)

²⁷ 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* del 24 novembre 2011, L 309, p. 1 ss.).

²⁸ Conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, 6-09-2017, C-384/16, *European Union Copper Task Force c. Commissione*, ECLI:EU:C:2017:634, p.to 46.

²⁹ Muovendo dall'etimologia del francese “*comporter*”, ossia “*inclure en soi*”, Wathelet ha osservato che un atto regolamentare che non comporta misure d'esecuzione è un atto la cui attuazione «non richiede o non esige alcun atto complementare» (p.to 57). Il termine abbisognerebbe, pertanto, di un nesso di causalità immediato con la misura. L'avvocato generale ha incalzato rilevando che, se l'obiettivo della riforma era quello di rafforzare la tutela giurisdizionale dei singoli, allora è evidente che estendere eccessivamente l'interpretazione della condizione relativa alla presenza di misure d'esecuzione (ritenendo che ogni singola decisione o atto sia misura d'esecuzione) ha come precisa conseguenza quella di ridurre la portata dell'ampliamento introdotto con Lisbona (p.to 60). Infine, più il nesso fra l'atto regolamentare e la misura d'esecuzione è labile, più sarà arduo per il singolo comprendere se sia o meno autorizzato a impugnare il primo (p.to 62). Questa incertezza avrebbe delle precise conseguenze anche in termini sistematici: “costringere” il privato incerto a impugnare la misura nazionale (qualora, *inter alia*, ciò sia possibile) per poi effettuare un rinvio pregiudiziale avverso il regolamento originario, benché scelta processuale spesso sollecitata dalla Corte, potrebbe

disattendendo quanto suggerito, hanno affermato che la formulazione dell'art. 263, comma 4, TFUE «non richiede, affinché una misura sia qualificata come misura di esecuzione di un atto regolamentare, che tale atto costituisca la base giuridica di tale misura. Una stessa misura può essere una misura di attuazione sia dell'atto le cui disposizioni costituiscono la sua base giuridica sia di un atto diverso, qualora gli effetti giuridici di quest'ultimo si produrranno, in tutto o in parte, nei confronti della parte ricorrente, soltanto mediante tale misura»³⁰.

Nel caso di specie, la Corte si è evidentemente spinta verso confini ermeneutici di portata amplissima: è giunta infatti ad ammettere che un atto può comportare misure d'esecuzione anche qualora queste siano misure d'esecuzione di un atto differente. Il sillogismo utilizzato dai giudici sembrerebbe, a ogni buon conto, il seguente: il regolamento anteriore non comporta *di per sé* misure d'esecuzione; il regolamento successivo comporta misure d'esecuzione; quindi il primo, che produce i suoi effetti mediante il secondo (e le sue misure), comporta misure d'esecuzione.

2.2. (segue) Gli “insegnamenti” della Corte ai fini dell'esegesi della disposizione: riferirsi unicamente all'oggetto del ricorso, interpretare teleologicamente la norma, fare riferimento alla sola posizione del ricorrente

La prassi giurisprudenziale formatasi in dieci anni in relazione alla nozione di «misura di esecuzione» ha dato vita a veri e propri “precetti” nell'interpretazione della norma *de qua*. Essi prendono spunto dalle già citate conclusioni dell'avvocato generale Kokott nel caso *Telefónica*, ma v'è da evidenziare sin d'ora che, in verità, non sembrano essere stati realmente approfonditi e sviscerati dai giudici, finendo per rassomigliare più a formule preconfezionate che si esauriscono in se stesse. Ciononostante, mantengono una loro rilevanza ai fini di un tentativo di ricostruzione della nozione in esame e, più in particolare, del termine “comportare”.

Il primo criterio interpretativo suggerito dalla Corte consiste nel fatto che, ai fini dell'esame volto a stabilire se l'atto contestato dai privati comporti misure d'esecuzione, occorre riferirsi unicamente all'oggetto del ricorso e la valutazione del giudice, ma anche dell'interprete, non potrà e non dovrà sfociare nell'analisi di aspetti dell'atto impugnato che siano “accessori” e distinti rispetto all'oggetto principale dell'atto stesso³¹. Tale valutazione permette quindi di “focalizzare” l'indagine senza che si determinino

contrastare con la sentenza *TWD*, che mira a impedire che il privato possa, dinanzi al giudice nazionale, opporsi all'esecuzione di un atto eccedendone l'illegittimità ed eludendo così il carattere definitivo di questo nei suoi confronti dopo la scadenza dei termini di ricorso.

³⁰ Sentenza *EU Copper Task Force*, p.to 64; sentenza *Industrias Químicas*, p.to 72.

³¹ Per esempio, nel caso *Telefónica*, ove era stata impugnata una decisione della Commissione che dichiarava incompatibile con il mercato comune un regime di aiuti fiscali spagnolo, l'oggetto principale del ricorso consisteva proprio nell'accertamento dell'incompatibilità parziale di tale regime di aiuto con il mercato comune ai sensi di un articolo della

deviazioni che comprometterebbero il buon esito della verifica della presenza di misure d'esecuzione. In altre parole, in sede di decisione sulla ricevibilità di un ricorso proposto da ricorrenti non privilegiati, sarà compito del giudice limitare la propria analisi sul solo oggetto principale del ricorso e limitatamente a questo apprezzare se l'atto regolamentare comporti o meno misure d'esecuzione. Prendere in considerazione ogni altra distinta e accessoria parte della decisione impugnata costituirebbe un errore di diritto³².

In secondo luogo, è necessario operare un'interpretazione teleologica della norma e applicarla alla luce dell'obiettivo della disposizione, che consiste nell'evitare che un singolo sia costretto a violare la legge per poter accedere al giudice. Criticabile, infatti, era il fatto che il privato, per contestare la validità di un atto dell'Unione dinanzi a un giudice nazionale (data l'impossibilità di esperire ricorso per annullamento per come in allora formulato ed interpretato l'art. 230 CE), dovesse preventivamente violare le disposizioni ivi contenute, eccependo poi eventualmente l'illegittimità dell'atto come argomento difensivo in un procedimento instaurato nei suoi confronti³³.

Se, quindi, questo è lo scopo dell'allargamento delle "maglie" avutosi con la riforma, è nell'ambito di questo scopo che lo studio del requisito dell'assenza di misure d'esecuzione deve essere svolto. In tale contesto, quindi, il requisito in esame deve essere interpretato nel senso che l'atto dell'Unione, una volta appurato che sia di natura regolamentare, deve produrre i suoi effetti direttamente, senza che siano necessarie misure d'esecuzione³⁴. Questo è in effetti compatibile con la *ratio* sottesa all'estensione operata con Lisbona e, in generale, alla legittimazione attiva dei privati, nel senso che solo un atto che produca di per sé degli effetti nei confronti del singolo giustifica un ricorso diretto. Per quanto riguarda gli effetti giuridici, un atto di portata generale produce per definizione effetti nei confronti di categorie di soggetti generali e astratte. Gli effetti giuridici astratti di un atto sorgono quindi sulla base della mera applicazione della norma, ma da soli non sono sufficienti per ritenere che un atto non necessiti più di misure d'esecuzione. In altri termini, gli effetti giuridici di un atto generale e astratto che si determinano in capo al singolo devono essere così concreti e definiti da essere essi stessi idonei di per sé a investire direttamente ed esclusivamente la sfera giuridica di ogni singolo, così da giustificare il riconoscimento

decisione controversa. Il fatto che in un altro articolo della medesima decisione fosse ordinato un recupero da parte della Spagna degli aiuti concessi e il fatto che tale recupero comportasse eventuali misure d'esecuzione esulava e prescindeva dall'oggetto principale del ricorso, in quanto il recupero era accessorio rispetto al divieto del regime di aiuto conseguente all'accertamento della sua incompatibilità con il mercato comune che costituiva, invece, l'oggetto principale della decisione impugnata. Per ulteriori esempi, v. sentenze citt. alla nota 15.

³² In questo senso v., in primo luogo, le conclusioni rese nel caso *Telefónica*, p.to 33, ma anche, ad esempio, la sentenza *Stichting Woonpunt*, p.to 51.

³³ Cfr. *Relazione finale del circolo di discussione sul funzionamento della Corte di giustizia* del 25 marzo 2003, CONV 636/03, spec. p.to 21. V. anche conclusioni Jacobs

³⁴ V. sempre le conclusioni *Telefónica*, ma anche la sentenza *Microban*, p.to 23.

della legittimazione attiva. Altrimenti saranno necessarie misure ulteriori, nello specifico misure d'esecuzione.

Infine, per verificare se l'atto impugnato comporti misure d'esecuzione, occorre fare esclusivo riferimento alla posizione della persona che invoca il diritto, cioè il ricorrente, divenendo irrilevante il fatto che l'atto regolamentare impugnato comporti misure d'esecuzione in capo ad altri soggetti³⁵. In questo senso potrebbe verificarsi l'ipotesi per cui l'atto regolamentare impugnato comporti misure d'esecuzione nei confronti di altre persone, ma non per il ricorrente che, quindi, è legittimato a presentare il ricorso.

Questi tre "insegnamenti" non consentono di giungere a una soluzione cognitivo-interpretativa completa della locuzione *de qua*, ma è anche vero che permettono di meglio comprendere le pronunce che hanno segnato la saga giurisprudenziale sul tema che perdura ormai da dieci anni e così di meglio orientare l'attività dell'interprete, nonché le scelte del ricorrente.

2.3. Misure di esecuzione nazionali o dell'Unione europea?

Trattandosi di misure d'esecuzione, è lecito quindi domandarsi se queste debbano essere adottate a livello nazionale o dell'Unione europea³⁶. Dalla sentenza *Telefónica* si deduce che le due ipotesi sono considerate equivalenti. «Laddove un atto regolamentare comporti misure di esecuzione, il sindacato giurisdizionale sul rispetto dell'ordinamento giuridico dell'Unione è garantito indipendentemente dalla questione se tali misure provengano dall'Unione o dagli Stati membri»³⁷. Qualora l'attuazione degli atti spetti alle istituzioni, agli organi o agli organismi dell'Unione, le persone fisiche o giuridiche potranno proporre ricorso diretto dinanzi al giudice dell'Unione contro le misure di attuazione alle condizioni stabilite all'art. 263, quarto comma, TFUE e dedurre l'illegittimità dell'atto ai sensi dell'art. 277 TFUE. Qualora, invece, l'attuazione spetti agli Stati membri, esse potranno far valere l'invalidità dell'atto dell'Unione dinanzi ai giudici nazionali e sollecitare questi ultimi a interpellare la Corte mediante la proposizione di questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 267 TFUE. È questo un punto apparentemente lineare, certo ritenuto pacifico, ma che determina, in verità, una serie di *impasse* sia teorici sia pratici che verranno sinteticamente analizzati *infra* sub § 3.

³⁵ In questo senso fanno sempre scuola le conclusioni nel caso *Telefónica*, in particolare p.to 30.

³⁶ Sul punto cfr. R. SCHWENSFEIER, *Individual's access to Justice under Community Law*, Groeningen, 2009, p. 326 ss., spec. p. 343; E. Fontana, *Il ricorso di annullamento dei privati nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. eu.*, 2010, p. 53 ss., spec. p. 66; C. BARNARD, O. ODUDU, *Regulatory Acts within Article 263(4) TFEU - A dissonant Extension of Locus Standi for Private Applicants*, in *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2011, spec. p. 328; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2013, spec. p. 348.

³⁷ Sentenza *Telefónica*, p.to 28.

2.4. Esecuzione discrezionale, esecuzione vincolata

Andando al di là del concetto di “comportare misure di esecuzione”, occorre chiedersi se una siffatta misura sia tale anche quando totalmente vincolata nel proprio contenuto.

Il tema è stato affrontato sin dalla sentenza *T&L Sugars*³⁸, ovvero il primo caso in cui la Corte ha pienamente ed espressamente affrontato la questione della corretta interpretazione delle nuove condizioni di ricevibilità dei ricorsi diretti alla contestazione della legittimità di un atto regolamentare. In tale circostanza, «costringe[ndo] il Collegio a porsi i problemi che il caso presenta, compresi quelli che il giudice preferirebbe non fossero toccati»³⁹, l'avvocato generale Cruz Villalón, sviluppando il tema nelle sue conclusioni, ha indotto la Corte a prendere in considerazione il paradigma della “discrezionalità”⁴⁰.

Tuttavia, la nozione di “misura d'esecuzione” derivante dalla sentenza *T&L Sugars* sembra includere qualsiasi misura, sia essa europea o nazionale, che dia attuazione o sia comunque applicativa di un atto regolamentare, indipendentemente dal fatto che l'autorità che dà esecuzione goda o meno di discrezionalità sul contenuto di tale atto; indipendentemente, quindi, dal fatto che l'adozione di tale misura sia automatica o pienamente discrezionale⁴¹. Tale interpretazione è risultata, a detta di certa dottrina, ancora insoddisfacente⁴². D'altro canto, più la nozione di misura d'esecuzione viene ampliata

³⁸ Come affermato dall'avvocato generale Cruz Villalón nelle conclusioni 14-10-2014, C-456/13 P, *T&L Sugars Ltd, Sidul Açúcares Unipessoal Lda c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2014:2283: «Sebbene la Corte abbia già definito la nozione di atto regolamentare ai sensi della disposizione in parola – in particolare nel senso che da essa esulano gli atti legislativi – per contro, non ha ancora avuto occasione di prendere in esame, perlomeno in termini positivi, la duplice condizione che subordina la legittimazione ad agire delle persone fisiche o giuridiche contro tale tipo di atti alla circostanza che questi ultimi le riguardino direttamente e non comportino alcuna misura d'esecuzione al di là dell'incidenza diretta» (p.to 17).

³⁹ G. TESAURO, *Riflessioni sull'esperienza di un avvocato generale presso la Corte di giustizia*, in *Il Dir. dell'Un. Eur.*, 1998, p. 1 ss., spec. p. 3.

⁴⁰ Forte di un'argomentazione di natura semantica, l'avvocato generale ha affermato (p.to 30) che il termine “misura” comporti per sua stessa natura l'espletamento di un potere e, pertanto, di un certo grado di discrezionalità nell'esercizio di questa podestà pubblica. Il fatto che un'autorità pubblica nazionale adotti un atto non implica, di per sé, che questo sia necessariamente una misura d'esecuzione. È importante, quindi, ai fini dell'analisi della duplice condizione di cui all'articolo in commento, e in particolare della seconda, tenere conto «in concreto e in ogni caso, della natura, della forma dell'intensità della collaborazione richiesta da parte dell'autorità nazionale». Ciò nel senso che sembra difficile per Villalón riconoscere che un atto per così dire “ancillare”, che si inserisce in una qualsiasi attività, possa essere realmente considerato come l'ostacolo che si frappone fra il singolo e il suo diritto di accedere alla giustizia comunitaria.

⁴¹ Questo è stato considerato, nel primo motivo di impugnazione delle ricorrenti di fronte alla Corte, un errore di diritto commesso dal Tribunale nella sentenza di primo grado, T-279/11, nell'interpretazione del concetto di «atto regolamentare che non prevede misure di esecuzione». Un secondo errore di diritto che avrebbe commesso il Tribunale, come si legge nell'istanza di impugnazione, sarebbe stata, inoltre, l'interpretazione restrittiva dell'art. 263, comma 4, TFUE, contrastando questa con il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali. V. rispettivamente i p.ti 19-20 e 21.

⁴² Cfr. C. BUCHANAN, L. BOLZONELLO, *Towards a definition of "implementing measures" under Article 263, Paragraph 4, TFEU : case C-456/13 P, T&L Sugars Ltd and Sidul Açúcares v Commission, judgment of the Court (Grand Chamber) of 28 April 2015*, ECLI:EU:C:2015:284, in *European journal of risk regulation*, 2015, p. 671 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, p. 743 ss., spec. p. 760. Tra i primi commenti alla vicenda, sempre caratterizzati da tono critico, v., senza pretesa di esaustività, A. W. H. MEIJ, *The alleged mechanical nature of national*

nella sua interpretazione, ricomprendendosi al suo interno ogni forma di atto, anche il più trascurabile, più l'esercizio del diritto di azione dei singoli si rende difficoltoso, anche con specifico riguardo all'ipotesi delicata nell'ultima parte dell'art. 263, comma 4, TFUE.

L'interpretazione fatta propria dalla Corte nel caso *T&L Sugars*, e poi confermata anche nei casi *EU Copper Task Force* e *Industrias Químicas*, può portare alla conclusione piuttosto paradossale per cui, in molte occasioni, sarebbe di fatto impossibile per i privati beneficiare delle nuove condizioni di ricevibilità dei ricorsi, che pure erano state poste con lo scopo dichiarato di attenuare un già rigido accesso alla giustizia. Invero, come sottolineato dall'avvocato generale Melchior Wathelet nell'ambito del caso *Stichting Woonpunt c. Commissione*⁴³, potrebbe verosimilmente verificarsi l'ipotesi che delle semplici formalità, come una pubblicazione, una notifica, una conferma o un richiamo, anche se meramente opzionali, possano essere considerati misure d'esecuzione e, quindi, ostacolare l'accesso dei singoli al giudice dell'Unione⁴⁴. Per questa ragione, alcuni autori hanno proposto di escludere dalla nozione di misure d'esecuzione gli atti adottati dalle autorità nazionali che non comportano nessuna forma di discrezionalità da parte di queste, affermando, per esempio, che gli atti che sono la mera esecuzione delle istruzioni contenute in un atto normativo o che rappresentano semplicemente le logiche conseguenze di questo, non dovrebbero compromettere la possibilità di impugnare l'atto con il beneficio delle condizioni previste dall'ultima parte del quarto comma dell'articolo in esame⁴⁵.

Secondo questa interpretazione, quindi, per classificare un atto come misura d'esecuzione, è necessario verificare se l'autorità gode di un margine di discrezionalità nell'attuazione di un atto dell'Unione⁴⁶. Nel caso *T&L Sugars*, la Corte ha risposto a questi rilievi sottolineando che l'assenza di discrezionalità da parte delle autorità nell'attuazione dell'atto è un criterio che deve essere esaminato in un altro contesto; vale a dire, nel contesto di verifica della presenza dell'interesse diretto. Il nuovo requisito previsto dall'art. 263, quarto comma, TFUE, invece, costituirebbe una condizione diversa rispetto al tema della discrezionalità. La presunta "meccanicità" delle misure adottate a livello nazionale, quindi, come ha sostenuto la Corte, rilevarebbe solo «nella fase in cui si valuta se le ricorrenti sono direttamente interessate

measures does not call into question that national decisions constitute implementing measures under Article 263(4) TFEU : comments on T&L Sugars Ltd (CJEU, judgment of 28.04.2015 (Grand Chamber), case C-456/13P, in Revista de derecho comunitario europeo, 2015, p. 1019 ss.

⁴³ Conclusioni 29-05-2013, C-132/12 P, *Stichting Woonpunt c. Commissione*, ECLI:EU:C:2013:335, p.to 72.

⁴⁴ Conclusioni *Stichting Woonpunt c. Commissione*, p.to 72.

⁴⁵ Cfr. L. W. GORMLEY, *Access to Justice: Rays of Sunshine on Judicial Review or Morning Clouds on the Horizon?*, in *Fordham Int'l L.J.*, 2013, p. 1169 ss., spec. p. 1187.

⁴⁶ In questo senso v. le conclusioni nel caso *Stichting Woonpunt*, in particolare p.to 68, ove si legge che «il margine di discrezionalità dell'autore dell'atto intermedio volto a dare attuazione all'atto dell'Unione non può essere meramente formale». V., inoltre, p.to 123 Tribunale, sent. 2-03-2010, T-16/04, *Arcelor SA c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:T:2010:54, dove viene rammentato che le direttive che lasciano ampio margine di discrezionalità agli Stati membri non soddisfano il requisito dell'assenza di misure d'esecuzione.

dai regolamenti di cui trattasi» essendo, al contrario, «priva di rilievo al fine di determinare se i medesimi regolamenti comportino misure di esecuzione»⁴⁷.

Alla saga giurisprudenziale sorta intorno alla nozione di «atto che non comporta alcuna misura d'esecuzione», si è recentemente aggiunto un nuovo capitolo: la sentenza *Montessori*⁴⁸. Con tale pronuncia la Corte di giustizia ha esaminato per la prima volta la questione della ricevibilità dei ricorsi diretti proposti dai concorrenti di beneficiari di un regime di aiuti di Stato contro una decisione della Commissione che dichiarava che (i) il regime italiano dell'imposta municipale unica "IMU" non costituisce un aiuto di Stato e che (ii) gli aiuti concessi in base a un regime illegale (i.e. l'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili "ICI" concessa dall'Italia agli enti non commerciali) non possono essere recuperati⁴⁹. Come si vedrà, la portata giuridica della sentenza, per il tema che qui interessa, è di indubbia rilevanza. Inoltre, in via preliminare, non può non essere ricordato il fatto che la Corte si sia pronunciata in Grande Sezione, non solo dando prova della complessità e dell'importanza dei temi ivi affrontati, ma facendo altresì intuire l'esistenza di validi presupposti affinché anche le sezioni composte da cinque o tre giudici possano in futuro uniformarsi al contenuto della pronuncia.

Da un punto di vista strettamente processualistico, e per quanto interessa in questa sede, la sentenza merita di essere ricordata per due specifici aspetti che rappresentano, allo stesso tempo, innovativi (rivoluzionari?) spunti interpretativi della nozione in commento. In primo luogo, e per quanto specificamente riguarda la parte della decisione controversa in cui la Commissione non aveva disposto il recupero degli aiuti considerati illegali e incompatibili con il mercato interno, i giudici di Lussemburgo non si sono limitati a statuire che essa non comportava alcuna misura d'esecuzione *tout court*, ma hanno più rigorosamente sostenuto che «non richiedeva alcuna misura di esecuzione nei loro confronti che

⁴⁷ V. p.ti 39 e 40 della sentenza. V., inoltre, p.to 59 Trib., ordinanza 4-06-2012, T-381/11, *Europäer Wirtschaftsverband der Eisen*, ECLI:EU:T:2012:273, secondo cui: «si deve rilevare che la questione se la decisione impugnata lasci o meno un potere discrezionale alle autorità incaricate delle misure di esecuzione non è pertinente. Infatti, vero è che l'assenza di potere discrezionale è un criterio da esaminare al fine di constatare se la condizione dell'incidenza diretta nei confronti di un ricorrente sia soddisfatta. Tuttavia, il requisito di un atto che non comporti alcuna misura di esecuzione previsto all'art. 263, quarto comma, TFUE costituisce una condizione diversa da quella attinente all'incidenza diretta».

⁴⁸ Corte giust. (Grande Sezione), sent. 6-11-2018, da C-622/16 P a C-624/16 P, *Scuola Elementare Maria Montessori Srl c. Commissione europea, Commissione c. Scuola Elementare Maria Montessori Srl e Commissione c. Pietro Ferracci*, ECLI:EU:C:2018:873. Tra i primi commenti alla pronuncia, v. 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.it*, 23.12.2018; G. VITALE, *La nozione di "atto regolamentare" nella sentenza Montessori: legittimazione attiva dei singoli e gerarchia delle fonti*, in *dUE*, 2019, p. 1 ss.; J. WILDEMEERSCH, *À propos de l'arrêt « Scuola Elementare Maria Montessori c. Commission » : la porte du prétoire européen s'entrouvre enfin*, in *Journal de droit européen*, 2019, p. 12 ss.

⁴⁹ Si noti che una simile ipotesi era stata presa in considerazione da C. SCHEPISI, *Completezza e coerenza del sistema giurisdizionale dell'Unione europea alla luce del nuovo quarto comma dell'art. 263 TFUE*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, 2014, p. 1254 ss., spec. p. 1259, dove l'autrice esprimeva la perplessità circa la possibilità di sindacare una simile atto entro i confini nazionali atteso che «in tale ipotesi non è detto che la decisione contempli in ogni caso degli atti di esecuzione che si traducano in un'attività amministrativa», impugnabili internamente.

potesse essere soggetta a sindacato giurisdizionale dinanzi ai giudici dell'Unione *o ai giudici nazionali*⁵⁰ (corsivo aggiunto).

Quest'ultima precisazione non è priva di rilevanza. D'altro canto, come meglio si vedrà *infra*, non è inverosimile ipotizzare che a livello nazionale i privati possano incontrare delle difficoltà (se non addirittura l'impossibilità) a esperire un ricorso avverso le misure d'esecuzione dell'atto contestato. Infatti, non è necessariamente detto che l'ordinamento processuale interno preveda, a dispetto dell'art. 19, par. 1, secondo periodo, TUE, un sistema di rimedi giurisdizionali tale da assicurare l'impugnazione di qualsiasi tipo di atto giuridico, fra cui quelli che la Corte di giustizia definisce misure d'esecuzione. Il 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 di cui agli artt. 6 e 13 CEDU, nonché art. 47 della Carta di Nizza e, pertanto, del principio di effettività⁵¹.

In secondo luogo, e per quanto riguarda la parte della decisione controversa in cui la Commissione ha ritenuto che l'esenzione prevista dal regime dell'IMU non costituiva aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 TFUE, la Corte ha statuito che la (consolidata) giurisprudenza secondo la quale gli atti di attuazione delle disposizioni nazionali che istituiscono regimi d'aiuto (come un avviso di accertamento) costituiscono misure di esecuzione⁵² non è applicabile alla situazione dei concorrenti di beneficiari di una misura nazionale che è stata considerata non costitutiva di un aiuto di Stato. Infatti, «la situazione di un concorrente del genere è diversa da quella dei beneficiari di aiuti contemplati da questa stessa giurisprudenza, dal momento che detto concorrente non soddisfa i requisiti stabiliti dalla misura nazionale

⁵⁰ Sentenza *Montessori*, p.to 62.

⁵¹ Nonostante la Corte di giustizia, attraverso il suo operato, abbia da sempre formalmente prestato attenzione a questo tema, conferendogli elevata dignità, rispetto alla tematica presa in esame nel presente lavoro, cioè i limiti alla legittimazione ad agire dei privati, essa ha più volte ritenuto di non poter incidere su quanto previsto dalle fonti primarie e, in alcuni casi, ha addirittura escluso che la questione riguardasse un problema di effettività della tutela giurisdizionale, come, per es., nella sentenza *UPA*, cit., spec. p.to 45. Sul principio di effettività letto nel senso di tutela della posizione giuridica del singolo nell'ambito del processo e, quindi, di «[garanzia a una] tutela giurisdizionale effettiva», v., a titolo esemplificativo, Corte giust., sent. 16-12-1976, 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG e Rewe-Zentral AG c. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECLI:EU:C:1976:188; Corte giust., sent. 9-11-1983, 199/82, *Amministrazione dello Stato c. SpA San Giorgio*, ECLI:EU:C:1983:318, spec. p.to 14; Corte giust., sent. 15-05-1986, C-222/84, *Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:206; Corte giust., sent. 21-02-1991, C-143/88 e C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG c. Hauptzollamt Itzehoe and Zuckerfabrik Soest GmbH v Hauptzollamt Paderborn*, ECLI:EU:C:1991:65; Corte giust., sent. 19-11-1991, C-6/90 e C-9/90, *Andrea Francovich e altri contro Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:1991:428; Corte giust., sent. 2-10-2003, C-147/01, *Weber's Wine World Handels-GmbH e altri c. Abgabenberufungskommission Wien*, ECLI:EU:C:2003:533, spec. p.to 103; Corte giust., sent. 13-03-2007, C-432/05, *Unibet (London) Ltd e Unibet (International) Ltd c. Justitiekanslern*, ECLI:EU:C:2007:163, spec. p.to 37.

⁵² Per esempio sentenza *Telefónica*, p.ti 35 e 36; sentenza *Stichting Woonpunt*, p.ti 52 e 53, nonché Corte giust., sent. 27-02-2014, *Stichting Woonlinie e a. c. Commissione*, C-133/12 P, EU:C:2014:105, p.ti 39 e 40.

di cui trattasi per poter beneficiare della medesima». A tal proposito, accogliendo il rilievo dell'avvocato generale Wathelet nelle sue conclusioni⁵³, la Corte ha statuito che nel caso di specie «sarebbe artificioso obbligare [il] 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»⁵⁴. Abbracciando interamente l'orientamento fatto proprio dall'avvocato generale Jacobs nelle risalenti conclusioni al caso *UPA*, ma in relazione a una questione certamente differente rispetto a quella dell'interesse individuale, i giudici hanno introdotto il nuovissimo concetto di “contenzioso artificiale”. Seppure nuovo a livello terminologico, con il concetto di “contenzioso artificiale”, evidentemente, si è riassunta in una sola formula la *ratio* stessa delle modifiche intervenute con Lisbona: impedire che il singolo sia costretto a instaurare un procedimento di fronte al giudice nazionale al solo scopo di coinvolgere la Corte di giustizia tramite un pregiudiziale di validità. Ancora una volta, quindi, i giudici hanno teleologicamente interpretato l'art. 263, comma 4, TFUE, discostandosi con forza dalla giurisprudenza consolidata e dimostrando che, a dieci anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i tempi erano forse maturi per compiere un simile passo.

3. Interesse diretto e assenza di misure d'esecuzione: condizioni sovrapponibili?

Anche il legame fra la duplice condizione dell'interesse diretto e dell'assenza di misure d'esecuzione, cui peraltro si è già fatto cenno, è una questione, l'ultima, che merita di essere esaminata.

Come noto, il requisito dell'interesse diretto è richiesto (anche) in relazione agli atti privi di natura regolamentare, congiuntamente al più gravoso requisito dell'interesse individuale. In tale contesto, un ricorrente può essere direttamente interessato da un atto solo se quest'ultimo produca «di per sé l'effetto immediato di privarlo di un diritto o di imporgli un obbligo»⁵⁵, senza l'intervento di misure d'esecuzione intermedie⁵⁶. Nel contesto degli atti regolamentari, invece, la nozione di interesse diretto è accompagnata, *ex lege*, anche dalla necessità che l'atto non comporti alcuna misura di esecuzione.

Ciò sembra porre l'interprete di fronte a un urgente quesito: qual è il rapporto fra le due condizioni? Sono esse sovrapponibili? Le risposte, perlomeno *prima facie*, possono condurre a un evidente paradosso. Se, infatti, si sostenesse che nell'ambito degli atti regolamentari l'interesse diretto implica la soddisfazione di

⁵³ Conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet dell'11 aprile 2018, cause riunite da C-622/16 P a C-624/16 P, *Montessori*, ECLI:EU:C:2018:229.

⁵⁴ Sentenza *Montessori*, p.to 66.

⁵⁵ Corte giust., sent. 29-06-2004, C-486/01 P, *Front national c. Parlamento*, ECLI:EU:C:2004:394, p.to 24.

⁵⁶ In questo senso, *ex multis*, v. Corte giust., sent. 18-11-1975, 100/74, *Société CAM SA c. Commissione*, ECLI:EU:C:1975:152, p.to 14.

requisiti ulteriori o comunque diversi da quelli dell'assenza di misure di esecuzione, allora potrebbe verificarsi il rischio di giungere al risultato (inopportuno e non certo coerente con la *ratio* della riforma di Lisbona) di inasprire i requisiti di ricevibilità dei ricorsi⁵⁷.

Viceversa, ove si ammettesse che la nozione di interesse diretto fosse totalmente sovrapponibile a quella di “non comportare misure di esecuzione”, allora la norma potrebbe apparire ridondante. Seguendo tale impostazione, si potrebbe sostenere che la congiunzione “e”, che unisce tali due requisiti, sia da interpretare come un “ovvero” e, quindi, come una specificazione⁵⁸.

Per distinguere i due requisiti, la Corte, come anticipato, ha avuto modo di chiarire che l'assenza di potere discrezionale è elemento valutabile ai soli fini dell'interesse diretto dell'atto sulla sfera del ricorrente, e non anche per il «diverso requisito» secondo cui l'atto non deve comportare misure d'esecuzione⁵⁹. Taluni autori ritengono che, se così non fosse, sarebbe pleonastico il doppio riferimento all'impugnabilità, da parte dei soggetti privati, di atti regolamentari che *li riguardano direttamente* e che *non comportano alcuna misura d'esecuzione*⁶⁰. Riconosciuto ciò, è comunque difficile ammettere che la condizione dell'assenza di misure d'esecuzione differisca *stricto sensu* da quella di interesse diretto, richiedendo anche la prima, evidentemente, che l'atto regolamentare produca i suoi effetti in capo al ricorrente direttamente, senza l'ausilio di decisioni, atti o misure, appunto, “mediane”.

Com'è stato sottolineato da autorevole dottrina, «la previsione cumulativa dei due requisiti è difficilmente spiegabile sul piano giuridico, risolvendosi l'interesse diretto appunto nella circostanza che la produzione degli effetti dell'atto sul patrimonio giuridico del singolo non sia subordinata ad ulteriori atti d'esecuzione, né a livello comunitario, né a livello nazionale»⁶¹. In altri termini, per rispondere al quesito posto all'inizio del paragrafo, le due condizioni previste dall'articolo in commento sembrano sovrapporsi, sostanzandosi nel medesimo requisito.

⁵⁷ Nel senso di non modificare l'interpretazione della nozione di «interesse diretto» così come figurava all'art. 230, TCE per fare fede alla volontà dei costituenti di Lisbona di «aprire le condizioni per la presentazione dei ricorsi diretti», v. p.to 32 della Trib., sent. 5-10-2011, T-262/10, *Microban International Ltd e Microban (Europe) Ltd c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2011:623.

⁵⁸ All'opposto, peraltro, di quanto avviene nell'interpretazione dell'art. 260, par. 2, TFUE, dove l'«o» interposto tra somma forfettaria e penalità di mora ha valore di congiunzione.

⁵⁹ Sentenza *T&L Sugars*, p.ti 41 e 42.

⁶⁰ C. SCHEPISI, *cit.*, spec. p. 1257, già? M. Condinanzi, R. Mastroianni, *op. cit.*, 2009, spec. p. 140.

⁶¹ M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, 2009, spec. p. 140. Nello stesso senso cfr. anche A. Creus, «*Commentaire des décisions del Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban*», in *Cahiers de droit européen*, 2011, p. 659 ss., spec. p. 677; C. KOCH, *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, p. 511 ss., spec. p. 522; S. PEERS, M. COSTA, *Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, pp. 82 ss., spec. p. 96, ritenevano che l'ultima condizione del paragrafo 4 dell'articolo 263 TFUE dovesse avere un significato ulteriore, addizionale rispetto all'interesse diretto, anche se infine non specificavano quale.

A tal proposito, interessante è notare come il Tribunale, nel caso *Microban* (discostandosi dalla giurisprudenza costante e sopraccitata, che ripete con regolarità che le due condizioni non sono corrispondenti), avesse di fatto effettuato una compiuta analisi circa la sussistenza dell'interesse diretto proprio al fine di valutare e verificare se l'atto comportasse o meno misure d'esecuzione⁶², confermando la quantomeno parziale sovrapposizione dei due requisiti o, per lo meno, il rapporto biunivoco che li lega. Anche su questo punto, comunque, innovative sono state le conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nel caso *T&L Sugars*. Al punto 32, infatti, egli parla di una «ripartizione funzionale» fra le due condizioni. Quest'ultima si concretizzerebbe nella distinzione fra la definizione della norma in quanto tale e la definizione della cerchia dei suoi destinatari (quindi l'interesse diretto) e la «determinazione di un insieme di circostanze specificamente inerenti alla sua applicazione concreta e alla sua esecuzione» (circostanze modali, temporali, quantitative) che consentirebbero di affermare se la norma è pienamente e *autonomamente* operativa. L'interesse diretto farebbe quindi esclusivamente riferimento alla definizione della norma e, soprattutto, alla determinazione dei suoi destinatari; mentre le misure d'esecuzione, dall'altro lato, sarebbero necessarie al solo fine della valutazione dell'autonoma operatività della norma nei confronti dei destinatari, i quali però sono già stati definiti mediante la condizione dell'interesse diretto. Cruz Villalón sostiene che, se tale interpretazione venisse effettivamente seguita, solo al termine di una imprescindibile analisi «in concreto» dell'oggetto, del contenuto e degli effetti dell'atto regolamentare controverso sulla sfera del ricorrente si potrebbe «*eventualmente concludere che esso comporta o meno misure d'esecuzione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE*»⁶³. L'approccio dell'avvocato generale è indubbiamente affascinante, ma è forse più solido da un punto di vista retorico che non strettamente pratico, attesa l'assenza, da un lato, di una concreta definizione di «ripartizione funzionale» e, dall'altro lato, della descrizione di un procedimento pragmatico per la sua implementazione.

La questione, quindi, rimane contornata da profili incerti e controversi. Da un lato, come si è visto, parte della dottrina (sostenuta anche dagli avvocati generali Cruz Villalón e Melchior Wathelet rispettivamente nei casi *T&L Sugars* e *Stichting Woonpunt*) ritiene che i due requisiti si risolvano in una mera ripetizione della medesima condizione; dall'altro lato, il Tribunale e la Corte - v'è da sottolineare con una certa laconicità - ripetono con regolarità che «il requisito previsto all'art. 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE, [cioè il fatto] che l'atto non comporti misure di esecuzione, costituisce una condizione diversa da quella attinente all'interesse diretto e che la questione se il regolamento controverso lasci o

⁶² V. p.ti da 32 a 36 della sentenza.

⁶³ Conclusioni *T&L Sugars*, p.to 33.

meno un margine di discrezionalità alle autorità nazionali incaricate delle misure di esecuzione non è rilevante per determinare se tale regolamento comporti misure di esecuzione»⁶⁴.

4. Art. 263, comma 4, TFUE e art. 19, par. 1, secondo periodo, TUE: completezza del sistema giurisdizionale dell'Unione europea

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e con la riorganizzazione delle norme del TUE e del TFUE, il principio di effettività, inteso come diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, è stato codificato nell'art. 19, par. 1, secondo periodo, TUE. Tale articolo - che riproduce quasi letteralmente la disposizione contenuta nella Costituzione europea⁶⁵ - nella seconda parte del primo paragrafo prevede che: «Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nel settore del diritto dell'Unione». L'articolo fa proprio un orientamento giurisprudenziale secondo il quale è compito degli Stati quello di «prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto [dei singoli] ad una tutela giurisdizionale effettiva»⁶⁶.

Per quanto concerne, invece, la *ratio* sottesa all'articolo, che è espressione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, par 3, TUE⁶⁷, per quanto qui rileva, può essere rintracciata nella volontà di introdurre un “controbilanciamento” ai limiti posti al ricorso per annullamento proposto dai ricorrenti non privilegiati alla luce dell'interpretazione restrittiva sia precedente che successiva all'introduzione dell'art. 263, comma 4, TFUE⁶⁸.

In questo modo si è, di fatto, positivizzata la responsabilità degli Stati membri di assicurare, mediante l'operato dei propri organi non solo giurisdizionali, ma anche legislativi, la completezza dei rimedi nell'ambito del sistema giurisdizionale dell'Unione. Il dato interessante di questa norma, infatti, è che con essa non si richiede semplicemente che a livello interno siano i giudici a dare adeguate forme di tutela nei

⁶⁴ V. sentenza *Forçital*, p.to 44, ma, a titolo esemplificativo e nello stesso senso, anche sentenza *Stichting Woonpunt*, p.to 49 e sentenza *Telefónica*, p.to 19.

⁶⁵ V. Part. I-29 del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa ove, al primo paragrafo, si legge: «La Corte di giustizia comprende la Corte di giustizia europea, il Tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione della Costituzione. Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nel settore del diritto dell'Unione».

⁶⁶ Sentenza *Jégo Quéré*, p.to 31

⁶⁷ Sull'idea di inserire il principio in esame nella medesima disposizione che delinea il principio della leale cooperazione, in modo da determinare un obbligo in positivo degli Stati membri di stretta collaborazione e un obbligo in negativo di astensione da qualsiasi misura che mini alla realizzazione degli scopi dell'Unione, v. A. M. Romito, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015, spec. p. 47. Sull'idea che l'articoli manifesti volontà di confermare indirettamente il principio di attribuzione, v., per tutti, A. TIZZANO, *Commento all'art. 19, TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Commentario ai Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, spec. p. 198; E. NEFRAMI, *Quelques réflexions sur l'article 19, paragraphe 1, alinéa 2, TUE et l'obligation de l'Etat membre d'assurer la protection juridictionnelle effective*, in *La Constitution, l'Europe et le droit, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2013, p. 805 ss., spec. p. 806.

⁶⁸ Già in questo senso v. A. M. ROMITO, *op. cit.*, 2015, spec. p. 48

singoli casi concreti, ma che sia lo stesso legislatore, se necessario, a modificare o introdurre la disciplina più adatta agli *standard* di tutela richiesti a livello europeo. Pertanto, la tutela dei diritti delle persone fisiche e giuridiche può avvenire non solo mediante un allargamento delle condizioni di accesso diretto al giudice dell'Unione, ma anche mediante un adeguamento degli strumenti processuali a favore dei privati in ambito domestico. La collaborazione tra il livello dell'Unione e il livello nazionale dovrebbe garantire la completezza del sistema giurisdizionale dell'Unione europea⁶⁹. Tale completezza si concretizza nella disponibilità del singolo di almeno un rimedio processuale, sia esso europeo o nazionale, avverso atti delle istituzioni che si presumono illegittimi⁷⁰. Essa è garantita, a livello normativo, dal combinato disposto degli articoli previsti dal Trattato a tutela dei ricorrenti non privilegiati - tra cui anche l'art. 263, comma 4, TFUE - e l'art. 19, par. 1, secondo periodo, TUE⁷¹.

Se il sistema mira a essere completo, però, lo si deve non solo alla lettera dei trattati, ma anche alla definizione che la giurisprudenza dà e ha dato alle disposizioni ivi contenute. In questo senso, assume rilevanza centrale l'interpretazione che la Corte di giustizia ha fornito dell'art. 263, comma 4, TFUE e, in particolare, della nozione di misura d'esecuzione. A tal proposito - e non potendo ancora prevedere i reali effetti della pronuncia *Montessori* - il sistema non pare potersi considerare del tutto completo se l'accesso alla giustizia dei c.d. ricorrenti non privilegiati, per lo meno *de facto*, è fortemente limitato al livello europeo e, anche a livello nazionale, è difficoltoso per il privato ottenere una tutela giurisdizionale che sia effettiva.

Inoltre, l'art. 19, par. 1, secondo periodo, TUE, determina, o per lo meno può determinare, un'ulteriore *impasse*. Infatti, ben può accadere che a livello nazionale, e in particolare a livello legislativo, tale obbligo non venga adempiuto, con il risultato di ostacolare le parti private nell'esperire un ricorso avverso gli atti contestati e le rispettive misure d'esecuzione entro i confini nazionali. I primi, infatti, potrebbero non essere impugnabili perché i giudici nazionali non sono competenti a pronunciarne l'annullamento, stante la notoria riserva di giurisdizione della Corte di giustizia sugli atti dell'Unione europea. Per quanto concerne le seconde, invece, non è necessariamente detto che l'ordinamento processuale interno preveda, a dispetto dell'art. 19 TUE, un sistema di rimedi tale da permettere di impugnare qualsiasi tipo di atto giuridico, fra cui quelli che la Corte di giustizia ha definito "misure d'esecuzione".

⁶⁹ Corte giust., sent. 23-04-1986, **294/83**, *Parti ecologiste "Les Verts" c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:1986:166, p.to 23.

⁷⁰ C. SCHEPISI, *op. cit.*, 2012, spec. p. 50; K. LENAERTS, *The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2007, p. 1625 ss., spec. p. 1626.

⁷¹ Come sottolineato più volte dalla Corte di giustizia, la prima volta nel caso *Les Verts*, con gli articoli 263 e 277 da un lato e con l'art. 267 dall'altro, il Trattato ha «istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti». Sentenza *Les Verts*, p.to 23.

A tal proposito si pensi, a titolo esemplificativo, al caso *Forgital*⁷², dove il Tribunale aveva rilevato che il regolamento impugnato dalla società ricorrente, per effetto del quale essa non avrebbe più goduto della sospensione temporanea dei dazi autonomi della tariffa doganale comune per i prodotti industriali che importava in Italia, comportava misure d'esecuzione nel momento in cui la riscossione dei dazi doganali riguardanti i suddetti prodotti si sarebbe dovuta effettuare sulla base di «*misure adottate dalle autorità doganali degli Stati membri*»⁷³. Affinché il regolamento impugnato avesse potuto produrre effetti giuridici concreti e definitivi nei confronti dell'importatore interessato, l'autorità doganale nazionale avrebbe dovuto in tutti i casi adottare talune misure nazionali a seguito della presentazione della dichiarazione in dogana eseguita dallo stesso importatore. In questa dichiarazione la società avrebbe dovuto indicare di non poter più beneficiare della sospensione dei dazi, segnalando invece il regime doganale a lei dedicato. A seguito di una verifica da parte dell'autorità doganale delle dichiarazioni scritte dall'importatore (consistente in un semplice controllo documentale riguardante la dichiarazione e i documenti ad essa allegati, o in un esame delle merci, eventualmente accompagnato da un prelievo di campioni ai fini di un'analisi o di un controllo approfondito) se non fosse stato accertato alcun inadempimento, l'autorità avrebbe concesso lo svincolo delle merci. Se dalla verifica si fosse pervenuti, invece, a risultati che si discostavano da quanto enunciato nella dichiarazione in dogana, l'autorità doganale avrebbe potuto chiedere il pagamento di dazi per un importo diverso da quello indicato nella dichiarazione in dogana tramite una comunicazione. Le misure da adottare a seguito della dichiarazione in dogana potevano consistere quindi, secondo i casi, ai sensi dell'art. 221 del codice doganale, nella concessione dello svincolo delle merci o nella comunicazione al debitore dell'importo dei dazi da versare.

In sede di ricorso, *Forgital* ha sostenuto che un provvedimento di svincolo delle merci non costituiva una decisione amministrativa (impugnabile), ma un mero «visto di conformità», con cui l'autorità doganale altro non faceva che confermare quanto dichiarato dalla importatrice interessata. Ed è in questo punto specifico che il caso in esame assume un carattere di primaria importanza, nel senso che pone all'interprete una questione ulteriore rispetto alla mera qualificazione di un atto come misura d'esecuzione: ovvero, il problema della carenza di tutela giurisdizionale in ambito nazionale, essendo tale «atto» non impugnabile secondo le regole di procedura nazionali. In altri termini, la ricorrente sosteneva che, dentro i confini italiani, non le sarebbe stato riconosciuto un interesse ad agire contro una dichiarazione dalla stessa predisposta e accettata dalle autorità doganali. L'unica ipotesi in cui, secondo la ricorrente, essa avrebbe disposto di un mezzo di tutela giurisdizionale sarebbe stato a seguito di una

⁷² Trib., ordinanza 4-12-2013, T-438/10, *Forgital Italy SpA c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2013:648; impugnata davanti alla Corte, C-84/14 P, *Forgital Italy SpA c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2015:517.

⁷³ Ordinanza del Tribunale, p.to 36. Nello stesso senso v. Trib., ordinanza 5-02-2013, T-551/11, *Brugola Service International Srl c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2013:60, p.to 53, che ha ad oggetto una fattispecie analoga.

contestazione da parte dell'autorità doganale del contenuto della dichiarazione dell'importatrice tramite una comunicazione emessa al termine del procedimento di verifica. In altre parole, l'unica ipotesi in cui avrebbe potuto presentare ricorso in ambito nazionale sarebbe stato nel caso in cui la dichiarazione in dogana contenesse errori, omissioni o irregolarità. La questione evidentemente solleva interrogativi profondi, che evidenziano gli ostacoli pratici che circondano e limitano l'efficienza del sistema delineato dal combinato disposto degli artt. 263, comma 4, TFUE e 19, par. 1, secondo periodo, TUE, su cui purtroppo la Corte di giustizia non ha ancora avuto modo di esprimersi, dal momento che, nel caso *Forgital*, ha dichiarato che motivo di ricorso proposto dalla ricorrente era manifestamente irricevibile in quanto si trattava di un motivo nuovo⁷⁴.

5. Conclusioni: effettivo ampliamento della legittimazione a impugnare dei soggetti privati?

Nei precedenti paragrafi si è potuto ragionare di come il Tribunale e la Corte abbiano a tutti gli effetti giocato un ruolo importante, per non dire fondamentale, nel processo di evoluzione della legittimazione ad agire dei soggetti privati e, in generale, del ricorso per annullamento, direzionandoli verso la via che ritenevano, di volta in volta, più adeguata e modificando profondamente l'architettura del sistema di protezione giurisdizionale dei singoli. L'azione della Corte di giustizia non solo ha permesso, pronuncia dopo pronuncia, di modificare e gradualmente sviluppare il quadro normativo dedicato ai ricorsi diretti dei "ricorrenti non privilegiati", ma ha comportato e comporta conseguenze notevoli in capo alla sfera giuridica degli stessi. L'interpretazione più o meno restrittiva delle condizioni di accesso alla giustizia e l'enunciazione di principi basilari su tale tema modificano a fondo le sorti dei diritti fatti valere dai singoli, determinando talvolta notevoli difficoltà nell'ottenere una tutela giurisdizionale effettiva.

Nel particolare ambito della nozione di misura d'esecuzione, si sono evidenziati i forti limiti della nuova formulazione dell'art. 263, comma 4, TFUE, perlomeno come interpretata dalla Corte di giustizia e con specifico riferimento alla protezione dei privati nell'esercizio del loro *droit au juge*. L'interpretazione della nozione di atto regolamentare infatti, limitata ai soli atti non legislativi di portata generale, è supportata da validi argomenti ed è oggi considerata giurisprudenza consolidata. L'interpretazione data al concetto di misura d'esecuzione è, invece, molto più controversa: i casi in cui la Corte ha esaminato la questione sono numericamente inferiori e l'interpretazione fornita non è (ancora) soddisfacente, pur riconoscendo la portata innovativa della sentenza *Montessori* che, anzi, fa ben sperare che il suo paradigma venga

⁷⁴ Ordinanza *Forgital*, p.to 64.

declinato nuovamente anche in ambiti differenti rispetto a quello degli aiuti di Stato, sebbene dalle prime pronunce non sembra che sia questo il caso⁷⁵.

Ad oggi, quindi, è possibile affermare, seppur senza troppe certezze, che una misura d'esecuzione, per dirsi tale, deve "seguire" l'atto regolamentare e, quindi, porsi temporalmente in un momento successivo rispetto all'emanazione dell'atto regolamentare stesso. L'esecuzione dell'atto, inoltre, deve avvenire, da parte degli organi o degli organismi dell'Unione o da parte delle autorità nazionali, nel normale svolgimento della loro attività. Se nel "normale corso dell'attività" le autorità non adottano misure dirette a dare attuazione all'atto regolamentare e a concretizzarne gli effetti, l'atto regolamentare non "comporta" alcuna misura di esecuzione. Tuttavia, è assolutamente irrilevante che l'autorità "europea" o nazione goda o meno di discrezionalità sul contenuto dell'atto di esecuzione e, peraltro, una stessa misura può essere una misura di attuazione sia dell'atto le cui disposizioni costituiscono la sua base giuridica sia di un atto diverso, qualora gli effetti giuridici di quest'ultimo si producano, nei confronti del ricorrente, soltanto mediante tale misura.

Nell'esame sull'esistenza di misure di esecuzione, è poi necessario concentrarsi unicamente sull'oggetto del ricorso, nonché fare riferimento alla sola posizione del ricorrente. Il quadro giuridico, è evidente, non è affatto lineare.

La conseguenza - sul piano prettamente pratico - di una maggiore limpidezza sul tema non è infatti irrilevante: essa permetterebbe notevoli passi avanti in termini di certezza del diritto e, quindi, in termini di tutela giurisdizionale che, ad oggi, non può essere definita come effettiva. Di più: l'applicazione prevedibile della norma, determinata da un'interpretazione pacifica della nozione in esame, condurrebbe a una maggiore efficienza anche dell'azione degli operatori del diritto.

L'orientamento sopra descritto si riverbera, quindi, sul piano della completezza e dell'effettività dei sistemi giuridici predisposti a tutela dei privati, il cui quadro deve ancora perfezionarsi.

In primo luogo perché, sebbene i giudici di Lussemburgo abbiano individuato negli artt. 277 e 267 TFUE i rimedi alternativi al ricorso diretto di cui all'art. 263 TFUE, si potrebbe obiettare che questi non sono affatto equivalenti. D'altronde, il rinvio pregiudiziale è, in linea di principio, un mezzo di cooperazione tra giudici "europei" e nazionali e non è destinato primariamente alla protezione dei singoli, come d'altronde dimostrato anche dalle regole procedurali in materia di scambio di memorie e gestione della

⁷⁵ Si noti che, all'oggi, è possibile rinvenire due pronunce che, rese nell'ambito di materie diverse da quella degli aiuti di stato ed emanate successivamente a *Montessori*, hanno abbracciato l'orientamento consolidato e dichiarato il ricorso irricevibile: v. Trib., ordinanza 14-02-2019, T-125/18, *Associazione Nazionale Granosalus c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:92, in materia di sanità pubblica, e Corte giust., sent. 16-05-2019, C-204/18 P, *Asociación de la Pesca y Acuicultura del Entorno de Doñana y del Bajo Guadalquivir c. Commissione*, ECLI:EU:C:2019:425, in materia di ambiente. Si tratta, com'è evidente, di settori differenti rispetto agli aiuti di stato e, proprio per tale ragione, è legittimo domandarsi se il *revirement* inaugurato con *Montessori* non corra il rischio di rimanere limitato a tale ambito.

fase orale⁷⁶. Inoltre, esso inevitabilmente permette ai giudici nazionali di pronunciarsi su diritti tutelati dall'ordinamento dell'Unione e, di conseguenza, contiene il rischio di un'applicazione disomogenea del diritto UE nel territorio dei diversi Stati membri⁷⁷.

In secondo luogo perché, come si è dimostrato sopra, al par. 4, l'interpretazione restrittiva dell'art. 263, comma 4, TFUE, accompagnata dall'assenza nello Stato membro dei rimedi giurisdizionali necessari per impugnare la misura d'esecuzione nazionale (in violazione dell'art. 19, par. 1, secondo periodo, TUE), priverebbe completamente il singolo di una tutela giurisdizionale effettiva, dando prova di come la completezza del sistema giurisdizionale europeo, letta alla luce della leale cooperazione fra Unione e Stati membri, non sia ancora stata raggiunta. Quest'ultimo aspetto, peraltro, prospetta (astrattamente) l'eventuale apertura di una procedura d'infrazione a carico dello Stato che non preveda i rimedi giurisdizionali di cui all'art. 19, par. 1, TUE. In tale frangente, è di particolare interesse la già menzionata sentenza *Montessori* nella parte in cui considera necessario l'esame della "possibilità", in ambito nazionale, di assoggettare la misura d'esecuzione controversa a un sindacato; per quanto, a tutti gli effetti, non ci si possa esimere dal considerare tale affermazione un mero *obiter dictum*.

Queste considerazioni consentono di affermare che, tramite la modifica apportata all'art. 230 TCE, non vi sia stato un *effettivo* ampliamento della legittimazione ad impugnare dei soggetti privati. Infatti, se è innegabile che il Trattato di Lisbona abbia effettivamente accolto le aspettative per il superamento della giurisprudenza *Plaumann*, è altrettanto inconfutabile il fatto che, paradossalmente, la situazione creatasi a dieci anni dall'entrata in vigore del Trattato sia, di fatto, la medesima che si aveva prima della riforma, cioè quella di un sistema non pienamente rispettoso del principio della tutela giurisdizionale effettiva.

Le ragioni di ciò si rinvengono, per un verso, in una formulazione della norma di dubbia chiarezza (sia nel termine «comportare», sia nella sostanziale sovrapposizione delle condizioni dell'interesse diretto e dell'assenza di misure d'esecuzione), ma, per altro verso e ancor di più, nell'interpretazione fortemente restrittiva che la Corte di giustizia ha dato della locuzione in commento. Perciò, se *de iure* i presupposti

⁷⁶ Sul punto, *ex multis*, cfr. M. COURNOT, *Art. 76 Regolamento di Procedura della Corte*, in C. Amalfitano, M. Condinanzi, P. Iannuccelli (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, 2017, spec. p. 539 ss.

⁷⁷ Il caso *Gauweiler*, Corte giust., sent. 16-06-2015, C-62/14, *Peter Gauweiler e a. c. Deutscher Bundestag*, ECLI:EU:C:2015:400, dimostra come non sempre il controllo giurisdizionale diffuso, in particolare quando avviene attraverso l'utilizzo dello strumento del rinvio pregiudiziale, conduce necessariamente a un'applicazione corretta, effettiva e uniforme del diritto dell'Unione europea. Fra i commenti alla Sentenza si vedano P. FARAGUNA, *La Corte di Giustizia strizza l'occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler (OMT)*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, pp. 798 ss.; P. E. PIGNARRE, *Autonomie d'une première: l'arrêt de la Cour de justice sur renvoi préjudiciel de la Cour constitutionnelle allemande: (CJUE, gde ch., 16 juin 2015, aff. C-62/14, Gauweiler et a. c/ Deutscher Bundestag)*, in *Constitutions*, 2015, p. 371 ss.; J. SNELL, *Gauweiler: some institutional aspects*, in *European Law Review*, 2015, p. 133 ss.; J. SNELL, *Gauweiler: what next?*, in *European Law Review*, 2015, p. 473 ss.; J. ALBERTI, *Challenging the Evolution of the EMU: The Justiciability of Soft Law Measures Enacted by the ECB against the Financial Crisis before the European Court*, in *Yearbook of European Law*, 2018, p. 626 ss., spec. p. 635 ss.

per un effettivo ampliamento della legittimazione a impugnare - per quanto perfettibili - sono indubbiamente stati posti, l'univoco approccio restrittivo adottato dalla Corte ha *de facto* impedito di rafforzarli.

Peraltro, è vero che il proposito di Lisbona era quello di allargare le maglie dell'accesso alla giustizia dei privati, ma pur sempre entro i limiti di quella che è la più generale *ratio* sottesa alle limitazioni alla legittimazione ad agire: impedire di aprire le porte alla c.d. *actio popularis*, che permetterebbe ai ricorrenti non privilegiati di attaccare *ad libitum* tutti gli atti di portata generale⁷⁸, in ossequio a una giurisdizione di legittimità posta in prima battuta non a tutela del diritto soggettivo, bensì a tutela del diritto oggettivo⁷⁹. Vi è quindi, da un lato, la volontà di assicurare una adeguata protezione ai privati ma, dall'altro, la volontà di contenere la facoltà di accedere alla giustizia in modo tale che il numero dei ricorsi sia ragionevole e, soprattutto, gestibile. Un equilibrio decisamente sottile, ma necessario se si considera la presunzione per cui, a differenza degli Stati membri e delle istituzioni, il ricorso presentato dalle persone fisiche e giuridiche non sempre è determinato dall'interesse alla legalità dell'ordinamento e dall'impegno che il sistema giuridico risulti coerente e funzionante. Il delicato bilanciamento fra queste due esigenze ha portato a introdurre limiti all'accesso alla giustizia senza i quali potrebbe verosimilmente presentarsi davanti ai giudici un ingestibile e spropositato numero di cause che minerebbero la stessa funzionalità della Corte di giustizia.

Tale bilanciamento, peraltro, deve necessariamente trovare, a valle del raddoppio dei giudici del Tribunale recentemente portato a termine⁸⁰, un nuovo equilibrio, che ben potrebbe pendere maggiormente a favore dei ricorrenti privati. Non è da escludere, infatti, la considerazione secondo cui, nell'ambito della legittimazione ad agire dei singoli, una possibile ragione alla base delle plurime dichiarazioni di

⁷⁸ Sul punto, in giurisprudenza, v., senza pretesa di esaustività: Trib., sent. 15-06-1999, T-288/97, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia c. Commissione*, ECLI:EU:T:1999:125, spec. p.to 49; conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott 17-01-2013, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:21, spec. p.to 64; conclusioni dell'avvocato generale Eleanor Sharpston 22-03-2018, C-100/17 P, *Gul Ahmed Textile Mills Ltd c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2018:214, spec. p.to 31. In dottrina, per tutti, v. A. TIZZANO, *Commento art. 173*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI, (a cura di), *Commentario CEE*, Giuffrè, Milano, 1965, spec. p. 1243.

⁷⁹ V., per tutti, conclusioni dell'avvocato generale Henri Mayras 27-06-1973, causa 43/72, *Merkur-Außenhandels-GmbH c. Commissione*, ECLI:EU:C:1973:74, spec. p. 1077: «Il ricorso d'annullamento è di diritto oggettivo ed ha lo scopo di garantire il rispetto della legge comunitaria, indipendentemente da qualsiasi rivendicazione di un diritto soggettivo».

⁸⁰ V. il Regolamento (UE) 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. In dottrina v., senza pretesa di esaustività, F. DEHOUSSE, *The Reform of the EU Courts (I): The Need of a Management Approach*, in *Egmont Paper*, no. 53, dicembre 2011; A. ALEMANNI, L. PECH, *Reform of the EU's Court System: Why a More Accountable – not a larger – Court is the Way Forward*, in *Verfassungsblog - On Matter Constitutional*, 17 giugno 2015; D. SARMIENTO, *The reform of the General Court: Unleashing the Forces of Change*, in *Despite our Differences Blog*, 15 dicembre 2015; F. Dehousse, *The Reform of the EU Courts (II). Abandoning the Management Approach by Doubling the General Court*, in *Egmont Paper*, no. 83, marzo 2016; nonché i contributi in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *La Corte di Giustizia dell'Unione Europea oltre i trattati: La riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, Giuffrè, 2018.

irricevibilità dei ricorsi da parte dei giudici di Lussemburgo sia stata dettata dalla necessità di ridurre il già vasto contenzioso pendente dinanzi alle Corti dell'Unione europea e, in particolare, dinanzi al Tribunale. Sia sufficiente notare come le cause annualmente instaurate al Tribunale sono passate dalle 169 del primo anno di attività (1989) alle 939 del 2019 con un incremento pari quasi al 500%⁸¹ e come, in generale, vi sia un contenzioso in piena espansione dinanzi alle due giurisdizioni, le cui capacità di assorbimento dei ricorsi non sempre raggiungono risultati ottimali. In un certo senso potrebbe quindi trovarsi una correlazione fra il costante aumento del numero delle cause proposte dinanzi al Tribunale negli ultimi anni e la regolare inclinazione a dichiarare irricevibili, in particolare qualora si tratti di cause che coinvolgono una condizione di ricevibilità tanto controversa quanto quella dell'assenza di misure d'esecuzione. Pertanto, se il titolo che ha giustificato la riforma del Tribunale è stato la necessità di gestire un carico di lavoro che, in poco tempo, ha assunto le forme di arretrato giudiziario e ha contribuito a determinare un preoccupante aumento della durata media dei procedimenti⁸², e una delle ragioni che si assume alla base dell'atteggiamento interpretativo restrittivo dei giudici sulla nozione di «misura d'esecuzione» è proprio quella di impedire un sovraccarico nella giustizia lussemburghese, allora non è improbabile immaginare un cambio di direzione nell'atteggiamento di cui sopra. Un cambiamento che si ritiene non potrebbe che essere positivo.

In questo contesto, quindi, non può certo essere negata la giusta importanza alla sentenza *Montessori*, che sembra aver realizzato quel *revirement* già auspicato in dottrina con riferimento alle condizioni di ricevibilità dei ricorsi diretti individuali *ex art. 230 TCE*⁸³ e oggi avvenuto con riguardo alla condizione di cui all'art. 263, comma 4, ultima parte di frase, TFUE. Tuttavia, la specificità del settore nel quale la sentenza è stata resa, nonché l'assenza di un apprezzabile numero di pronunce successive sul tema (che, peraltro, come rilevato *supra* alla nota 75, risultano in linea con l'orientamento consolidato), ancora non permettono di effettuare prognosi certe sulla nascita di un'eventuale prassi coerente con tale *revirement*, ma è pur vero che tale sentenza consente di supporre, o almeno auspicare, un cambio di rotta che, seppur con grave ritardo, potrebbe infine assicurare una tutela giurisdizionale più effettiva dei singoli.

⁸¹ V. *Relazione annuale del 2019 della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Lussemburgo, 2019, spec. p. 196. Sul punto, occorre evidenziare che l'adesione di nuovi Stati membri all'Unione intervenuta dal 1989 a oggi, pur determinando un ampliamento del numero dei giudici, non è stata comunque sufficiente a determinare un apprezzabile diminuzione dell'arretrato giudiziario l'aumento percentuale è talmente elevato che non sembra rilevare l'ampliamento dei giudici determinato dall'adesione di nuovi Stati membri all'Unione intervenuta dal 1989 a oggi.

⁸² Il costante aumento del numero di cause dinanzi al Tribunale è stato il *leitmotiv* intorno al quale si è impostato il dibattito interno ed esterno alla Corte. V. *Progetto di modifica dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e del suo allegato I* del 4 aprile 2011, *Dossier interistituzionale*: 2011/0901 (COD), Bruxelles, spec. p. 6.

⁸³ C. AMALFITANO, *cit.*, p. 43.