



RIPENSARE IL TITOLO V A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL 2001  
1 A G O S T O 2 0 2 2

L'intervento delle Regioni nei giudizi di  
fronte alla Corte di giustizia  
dell'Unione europea: una proposta *de*  
*jure condendo*

di Ilaria Anrò

Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea  
Università degli Studi di Milano



# L'intervento delle Regioni nei giudizi di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea: una proposta *de jure condendo*\*

di **Ilaria Anrò**

Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea  
Università degli Studi di Milano

**Abstract [It]:** Le Regioni, enti sempre più coinvolti nel processo di integrazione europea, hanno, oggi, la possibilità di partecipare al processo legislativo dell'Unione europea attraverso il Comitato delle Regioni e alla fase di predisposizione della posizione nazionale in detto processo (secondo quanto previsto dal proprio ordinamento statale), nonché di provvedere direttamente all'attuazione del diritto dell'Unione negli ambiti di propria competenza. Ciononostante, tali enti continuano ad avere un limitato accesso alla giurisdizione comunitaria, per via delle restrizioni in tema di legittimazione ed interesse ad agire nel sistema di azioni tipico dell'Unione. Il presente contributo è diretto ad esplorare la prospettiva, *de jure condendo*, di consentire alle Regioni una più ampia facoltà di intervento nei giudizi presso la Corte di giustizia dell'Unione europea, attraverso una modifica dell'art. 40 dello Statuto, in modo da consentire l'emersione delle istanze regionali anche in tale sede. Dopo una prima ricostruzione degli orientamenti della CGUE con riferimento alla legittimazione ad agire delle Regioni ai sensi dell'art. 263 TFUE e ad una recente proposta in merito all'ampliamento della stessa da parte dell'avvocato generale Bobek, il contributo analizza l'istituto dell'intervento del terzo nel processo comunitario e la casistica relativa alle Regioni per poi concentrarsi sull'analisi degli argomenti a favore di una tale soluzione.

**Title:** The intervention of the regions in proceedings before the Court of Justice of the European Union: a *de jure condendo* proposal

**Abstract [En]:** The Regions, entities increasingly involved in the European integration progress, today have, the possibility to join the EU legislative process through the Committee of the Regions and to contribute to the construction of the State's position in that context, as well as to directly provide for implementation of the relevant acts in their areas of competence. Nonetheless, they continue to have limited access to EU jurisdiction, due to restrictions on legitimacy and interest in acting in the typical system of actions of the Union. This contribution is aimed at exploring the perspective, *de jure condendo*, to grant the Regions a wider faculty to intervene in judgments at the Court of Justice of the European Union, through an amendment to art. 40 of the Statute, in order to allow the emergence of regional instances also in this forum. After a first reconstruction of the CJEU case law with reference to the legitimacy of the Regions to act pursuant to art. 263 TFEU and a recent proposal on the extension of the same by Advocate General Bobek, as well as the institution of the intervention of the third party in the European process and on the cases relating to the Regions, the contribution focuses on the analysis of the arguments in favor of such a solution.

**Parole chiave:** Regioni, accesso alla giustizia, intervento, legittimazione ad intervenire, procedura di infrazione

**Keywords:** Regions, access to justice, intervention, standing, infringement procedure

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. La legittimazione ad agire delle Regioni tra orientamenti tradizionali e proposte innovative. 3. La legittimazione ad intervenire delle Regioni nell'attuale quadro normativo. 4. Le Regioni nelle procedure di infrazione di fronte alla Corte di giustizia: una partecipazione solo indiretta. 5. L'opportunità e l'utilità dell'intervento delle Regioni presso la CGUE (e, in particolare, nelle procedure di infrazione).

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il testo ripropone, in versione ragionata ed ampliata, l'intervento effettuato al Convegno "Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001", Roma, 13-14 ottobre 2021.

## 1. Introduzione

Nel 1989 il prof. Benedetto Conforti, intervenendo ad un convegno, esprimeva la seguente considerazione: «se strettamente inteso, il tema giustizia comunitaria e Regioni non ha un grande campo di applicazione. Infatti tra la Corte delle comunità europee, organo che amministra la giustizia comunitaria, e le Regioni non vi è quasi nessun contatto»<sup>1</sup>.

In generale, la Regione<sup>2</sup>, in quanto ente infra-statale, ha faticato a trovare riconoscimento nelle politiche e nei trattati comunitari<sup>3</sup>, tanto che si è a lungo parlato di “cecità regionale” delle Comunità europee<sup>4</sup>.

Oggi la situazione appare mutata e in costante evoluzione, in quanto, pur rimanendo saldo il principio di indifferenza dell’ordinamento dell’Unione europea rispetto alle scelte costituzionali compiute dagli Stati, in tema di condivisione delle competenze legislative con enti infra-statali, vi è stata una progressiva affermazione delle istanze regionali attraverso politiche e azioni comunitarie alle stesse destinate, l’istituzione di fondi a sostegno delle stesse (a partire dal Fondo europeo di sviluppo regionale), la creazione del Comitato delle Regioni, dedicando ad esse un crescente spazio nei trattati, fino alla recente valorizzazione nel Trattato di Lisbona<sup>5</sup>. A fronte di tale percorso, resta, tuttavia, ancora piuttosto limitato l’accesso delle Regioni alla Corte di giustizia dell’Unione europea (“CGUE”).

Nell’ambito dell’ordinamento italiano, la valorizzazione delle Regioni a livello costituzionale – anche per ciò che concerne i rapporti con l’Unione europea - è stata compiuta dalla riforma del Titolo V, operata dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3<sup>6</sup>, la quale ha, *inter alia*, modificato l’art. 117 Cost. sancendo, al suo quinto comma, che «le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea,

---

<sup>1</sup> Cfr. B. CONFORTI, *Giustizia comunitaria e Regioni*, in *Giustizia e Regioni. Atti del Convegno di Bologna, 1-2 dicembre 1989*, Facoltà di giurisprudenza, Padova, 1990, p. 216 ss.

<sup>2</sup> Non è possibile ravvisare una nozione comunitaria, autonoma, di Regione. Solo al fine di istituire una classificazione statistica comune delle unità territoriali (NUTS) e consentire la raccolta, la compilazione e la diffusione di statistiche europee a diversi livelli territoriali dell’Unione è stato adottato il Regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, relativo all’istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS), in *GUUE*, L 154 del 21.6.2003, p. 1 ss. Cfr. F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012, spec. p. 64.

<sup>3</sup> Sia consentito nel presente lavoro l’utilizzo del termine “comunitario” anche ove riferito a situazioni successive al Trattato di Lisbona. Sulla difficile (e spesso cacofonica) sostituzione di tale aggettivo si veda M. CONDINANZI, *Da comunitario a unionale, La difficile ricerca di un aggettivo adatto*, in *Eurojus*, 10 aprile 2017.

<sup>4</sup> Cfr. la ricostruzione di A. D’ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, e E. DI SALVATORE, *Le Relazioni delle regioni italiane con l’Unione europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, in A. D’ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, rispettivamente p. 1 ss. e p. 23 ss. V. anche C. PERATHONER, *Le “Regioni” nel diritto dell’Unione europea: limiti, potenzialità e visioni*, in *Federalismi*, 27 marzo 2020, p. 61 ss.

<sup>5</sup> *Ibidem*, spec. p. 73.

<sup>6</sup> “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, in *GURI*, n. 248 del 24 ottobre 2001, successivamente attuata dalla Legge 5 giugno 2003, n. 131, Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, c.d. legge “La Loggia”, in *GURI*, n. 132 del 10 giugno 2003.

nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato». Oggi norme dettagliate circa la partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea sono contenute nella Legge 234/2012<sup>7</sup>, che ha sostituito la legge Buttiglione<sup>8</sup>, valorizzando il ruolo di Regioni e Province autonome in coerenza con le modifiche operate dal Trattato di Lisbona e dalla stessa riforma del Titolo V. Oltre all'Italia, sono molti gli Stati membri dell'Unione in cui le Regioni condividono con il potere centrale, in misura sempre crescente, la partecipazione al processo di integrazione europea, essendo sempre più spesso dirette responsabili dell'attuazione del diritto dell'Unione.

Una maggiore rappresentazione delle istanze regionali presso la CGUE appare, quindi, un corollario inevitabile della progressiva affermazione del ruolo delle Regioni nell'ambito delle politiche dell'Unione europea. Non solo: se oggi le Regioni hanno la facoltà di partecipare, attraverso il Comitato delle Regioni o nell'ambito della fase ascendente all'interno del proprio ordinamento, alla formazione degli atti dell'Unione europea e provvedere direttamente alla relativa attuazione nelle materie di propria competenza, rischia di apparire irragionevole, e non immediatamente giustificabile, non prevedere un corrispondente incremento del loro accesso alla giustizia comunitaria.

Una possibile opzione per consentire l'emersione delle istanze regionali presso la CGUE, senza alterare il sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione, potrebbe essere quella di ampliare la possibilità per le Regioni di intervenire nei giudizi comunitari e, soprattutto, di permettere tale intervento nelle controversie tra Stati e istituzioni dell'Unione europea. Tale innovazione potrebbe essere introdotta a trattati invariati, unicamente attraverso una modifica dello Statuto della Corte di giustizia, in particolare dell'art. 40.

Detta possibilità di intervento appare di particolare rilevanza dalla prospettiva italiana, ove le infrazioni addebitate allo Stato coinvolgono, sempre più spesso e a vario titolo, le Regioni: ad oggi, ad esempio,

---

<sup>7</sup>“Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea” in *GURI*, n. 3 del 4 gennaio 2013. Per un'analisi dettagliata delle singole norme si v. L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI, *Commentario alla Legge 24.12.2012 n. 234, norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2015; C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015, spec. p. 110 ss. V. anche A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Diritti Regionali*, 2018, p. 210 ss.; A. IACOVIELLO, G. SAPUTELLI, *I «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni» nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *RIDPC*, 2020, p. 791 ss.

<sup>8</sup> Legge 4 febbraio 2005, n. 11, “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari” (c.d. Legge “Buttiglione”).

quattro<sup>9</sup> delle sei<sup>10</sup> procedure di infrazione che sono giunte alla condanna al pagamento di una sanzione per l'Italia *ex art.* 260 TFUE riguardano le Regioni, in quanto le addebitate violazioni si riferiscono (anche) a leggi o condotte/omissioni regionali.

Il presente contributo è diretto ad esplorare, *de jure condendo*, la prospettiva di una riforma dell'art. 40 dello Stato per ampliare la possibilità di intervento delle Regioni, partendo dalla ricostruzione degli orientamenti della CGUE con riferimento alla legittimazione ad agire di tali enti ai sensi dell'art. 263 TFUE e ad una recente proposta in merito all'ampliamento della stessa da parte dell'avvocato generale ("AG") Bobek. Successivamente, dopo un'analisi dell'istituto dell'intervento del terzo nel processo comunitario e della casistica relativa alle Regioni, l'attenzione verrà concentrata sugli argomenti a favore di una tale soluzione.

## 2. La legittimazione ad agire delle Regioni tra orientamenti tradizionali e proposte innovative

Nell'attuale sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea, la legittimazione ad agire delle Regioni presenta dei limiti significativi<sup>11</sup>. Nell'ambito del ricorso per annullamento<sup>12</sup>, infatti, poiché solo gli Stati sono considerati quali ricorrenti privilegiati, le Regioni sono legittimate ad impugnare gli atti dell'Unione europea unicamente in quanto persone giuridiche ai sensi dell'art. 263, 4° comma, TFUE. Sulla scorta della loro personalità giuridica, esse possono, pertanto, impugnare: (i) atti di cui sono le dirette

---

<sup>9</sup> Si tratta delle procedure di infrazione concluse con le sentenze *ex art.* 260 TFUE (i) Corte giust., 12 marzo 2020, causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2020:202 (2014/2140, Mancato recupero degli aiuti di Stato concessi agli alberghi dalla Regione Sardegna); (ii) Corte giust., 31 maggio 2018, causa C-251/17, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2018:358 (2004/2034, Cattiva applicazione degli articoli 3 e 4 della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane; regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Friuli, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto); (iii) Corte giust., 16 luglio 2015, causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2015:478 (2007/2195, Emergenza rifiuti in Campania); (iv) Corte giust., 2 dicembre 2014, causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2014:2407 (2003/2077, Non corretta applicazione delle direttive 75/442/CE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 1999/31/CE sulle discariche, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria).

<sup>10</sup> Le altre due sentenze di "doppia condanna" per l'Italia sono: (i) Corte giust., 17 settembre 2015, causa C-367/14, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2015:611 (procedura di infrazione n. 2012/2202), relativa al mancato recupero degli aiuti di Stato nei territori di Venezia e Chioggia e (ii) Corte giust., 17 novembre 2011, causa C-496/09, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2011:740 (procedura di infrazione n. 2007/2229), relativa al mancato recupero degli aiuti concessi dall'Italia per interventi a favore dell'occupazione. Per un'analisi della procedura *ex art.* 260 TFUE v. C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2012.

<sup>11</sup> Sul tema si veda O. PORCHIA, *La legittimazione attiva degli enti pubblici territoriali nei ricorsi per annullamento degli atti comunitari: la sentenza Regione fiamminga*, in *DUE*, 1999, p. 337 ss.; P. VAN NUFFEL, *What's in a Member State? Central and Decentralized Authorities Before the Community Courts*, in *CMLR*, 2001, p. 38 ss.; O. PORCHIA, *Le Regioni dinanzi al giudice comunitario: la scelta del legislatore italiano*, in G. CATALDI, A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna, Il ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiane e spagnola*, Napoli, 2005; N. CAMBIEN, K. LENAERTS, *Regions and the European Court: giving shape to the regional dimension of the Member States*, in *ELR*, 2010, p.1 ss.; C. PESCE, *Le Regioni dinanzi alla Corte di giustizia*, in *DUE*, 2018, p. 375 ss. V. anche l'intervento di F. CROCI sul tema presentato al Convegno "Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001", Roma, 13-14 ottobre 2021.

<sup>12</sup> Analoghe restrizioni si osservano anche nell'ambito delle altre azioni tipiche del sistema comunitario che non possono essere oggetto di analisi nel presente contributo per limiti di spazio. Per una panoramica sul punto si rinvia a C. PESCE, *Le Regioni dinanzi alla Corte di giustizia*, cit.

destinatario; (ii) atti che le riguardano direttamente ed individualmente; (iii) atti regolamentari che le riguardano direttamente e non comportano alcuna misura di esecuzione.

La giurisprudenza della CGUE ha riconosciuto la sussistenza di un'incidenza diretta ed individuale degli atti comunitari con riferimento alle Regioni solo in talune, limitate, ipotesi. Nella causa *Vlaams Gewest*, ad esempio, il Tribunale (allora di primo grado) ha riconosciuto, per la prima volta, la legittimazione di una Regione ad impugnare le decisioni della Commissione in tema di aiuti di Stato concessi alle imprese, riconoscendo che la contestata decisione aveva inciso direttamente ed individualmente sulla posizione della Regione fiamminga: in particolare, detta decisione aveva impedito direttamente alla Regione di esercitare le proprie competenze, obbligandola a modificare un contratto già concluso con il beneficiario dell'aiuto stesso<sup>13</sup>. Successivamente, in *Regione Friuli-Venezia Giulia c. Commissione*, il Tribunale ha riconosciuto che l'incidenza diretta ed individuale (tale da consentire la legittimazione dell'ente) risiedesse nella circostanza per la quale la decisione contestata della Commissione aveva impedito alla ricorrente di continuare ad applicare una determinata normativa<sup>14</sup>.

In linea di principio, dunque, le Regioni sono oggi equiparate a qualsiasi persona giuridica di diritto privato o Stato terzo con riferimento alla possibilità di impugnare atti dell'Unione europea<sup>15</sup>: tale situazione non appare soddisfacente, in considerazione del progressivo incremento della partecipazione di tali enti alla formazione degli atti dell'Unione, nonché all'attuazione degli atti comunitari negli ordinamenti nazionali. Inoltre, la crescente incidenza degli atti e delle politiche dell'Unione nelle aree di competenza regionale contribuisce quanto a meno a rendere evidente l'esistenza di un "interesse pubblico" in capo all'ente regionale a interloquire circa la legittimità di un atto dell'Unione europea.

È vero che le Regioni, al pari di altri enti locali, potrebbero contestare la validità di un atto comunitario o richiederne la corretta interpretazione in sede di rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*. Si tratta, tuttavia, di un percorso meno diretto e non sempre possibile per gli enti, dovendo sussistere i presupposti per l'instaurazione di un giudizio nazionale. Inoltre, come è noto, la scelta di effettuare un rinvio pregiudiziale resta rimessa al giudice, potendo le parti unicamente sollecitare l'avvio di detta procedura.

Guardando all'ordinamento italiano, non appare sufficiente a colmare le lacune concernenti la legittimazione attiva delle Regioni nemmeno la possibilità, prevista dalla Legge del 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. Legge La Loggia), ai sensi della quale le Regioni (o le Province autonome) possono richiedere allo

---

<sup>13</sup> Cfr. Trib., 30 aprile 1998, causa T-214/95, *Vlaams Gewest c. Commissione*, ECLI:EU:T:1998:77, punto 29. Per una approfondita analisi della pronuncia ed una ricostruzione delle tappe principali del percorso giurisprudenziale concernente la legittimazione degli enti pubblici territoriali avanti al giudice comunitario v. O. PORCHIA, *La legittimazione attiva degli enti pubblici territoriali nei ricorsi per annullamento degli atti comunitari: la sentenza Regione fiamminga*, cit.

<sup>14</sup> Cfr. Trib., 15 giugno 1999, causa T-288/97, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia c. Commissione*, ECLI:EU:T:1999:125.

<sup>15</sup> Cfr. M. CONDINANZI, relazione al Convegno: "Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla Riforma del 2001", 13 ottobre 2022.

Stato di agire dinanzi alla CGUE contro gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, ove gli stessi siano relativi a materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 5, par. 2). L'azione dello Stato, peraltro, non dovrebbe necessariamente sostituire quella della Regione, potendo, ad esempio, entrambi gli enti impugnare il medesimo atto. Si tratta, però, di una richiesta che può essere avanzata dalle Regioni, cui non consegue necessariamente un'azione dello Stato, potendo essere disattesa per valutazioni del Governo nel proprio ambito di discrezionalità.

L'art. 5, par. 2, della Legge La Loggia specifica che il Governo «è tenuto» a proporre ricorso solo qualora ciò sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome. Tuttavia, anche in questo caso non è chiaro quale possa essere il rimedio alla violazione di un tale obbligo. Come rilevato da autorevole dottrina, lo strumento in esame, lungi da poter essere inteso come un mezzo per colmare le lacune dell'ordinamento (processuale) comunitario, deve essere considerato come una scelta di politica interna diretta a disciplinare uno spazio riservato alla competenza esclusiva statale per quanto concerne il rapporto tra Stato e Regione<sup>16</sup>.

Per una maggiore valorizzazione delle istanze regionali alla CGUE, il Trattato di Lisbona ha ampliato la legittimazione ad agire del Comitato delle Regioni: l'art. 263, 3° c., TFUE, infatti, consente a tale organo di agire per la salvaguardia delle proprie prerogative, elevandolo al rango di ricorrente semi-privilegiato. L'art. 8, 2° c., del Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità prevede, poi, che i ricorsi avverso atti legislativi dell'Unione in violazione del principio di sussidiarietà possano essere proposti anche dal Comitato delle Regioni quando si tratti di atti per i quali era prevista la consultazione dello stesso<sup>17</sup>. Ad oggi, tuttavia, non risulta che il Comitato delle Regioni si sia avvalso di tale facoltà.

Recentemente, l'AG Bobek ha suggerito una lettura diversa della legittimazione ad agire delle Regioni, in modo da ampliarne la portata e consentirla ogniqualvolta ci sia un'interferenza circa l'esercizio delle relative competenze<sup>18</sup>. Secondo l'interpretazione di Bobek, infatti, la soluzione sarebbe quella di rileggere il filone giurisprudenziale inaugurato dalla ricordata pronuncia *Vlaams Gewest*, il quale fa perno sull'esame delle competenze delle Regioni esercitate in modo autonomo e sull'impedimento causato all'esercizio di dette competenze dall'atto in questione (il c.d. criterio *Vlaams Gewest*): secondo l'AG già oggi gli enti regionali e locali che soddisfano detto criterio non sono – di fatto – trattati come qualsiasi altro ricorrente privato non privilegiato<sup>19</sup>. La proposta di Bobek è di rileggere ed utilizzare detto criterio in «uno spirito

---

<sup>16</sup> Cfr. O. PORCHIA, *Le Regioni dinanzi al giudice comunitario: la scelta del legislatore italiano*, cit., spec. p. 95.

<sup>17</sup> Cfr. F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012, spec. p. 40.

<sup>18</sup> Cfr. Conclusioni dell'AG. Bobek, 16 luglio 2020, in Corte giust., 3 dicembre 2020, causa C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione*, ECLI:EU:C:2020:588, par. 60 e 61.

<sup>19</sup> *Ibidem*, par. 61

aperto di cooperazione leale e sincera». Secondo tale lettura, infatti, il criterio *Vlaams Gewest* racchiuderebbe già ogni esame circa l'incidenza diretta ed individuale dell'atto contestato, poiché entrambe queste condizioni sembrerebbero «collocarsi all'interno dello stesso canone: l'impossibilità, per l'ente regionale, di esercitare le competenze specifiche ad esso attribuite dal diritto nazionale»<sup>20</sup>. Dunque «ogniqualevolta, a prima vista, a un ente federato di uno Stato membro siano attribuite, in base alla Costituzione nazionale, competenze autonome specifiche in una determinata materia, competenze che tale ente non può esercitare come intende come conseguenza diretta di un atto dell'Unione, lo stesso dovrebbe essere legittimato a impugnare l'atto in questione»<sup>21</sup>. L'accento è sull'utilizzo di questo criterio «a prima vista», in modo da consentire alla Corte di non addentrarsi nell'esame dettagliato del riparto di competenze interno, limitandosi ad accertare che l'ente in questione non possa legiferare liberamente in una materia di sua competenza, per effetto dell'atto comunitario contestato<sup>22</sup>.

È interessante notare come tale estensione del criterio *Vlaams Gewest* sia giustificata, secondo l'AG, da uno spirito aperto di leale collaborazione, in virtù del quale la Regione o l'ente pubblico incaricato del recepimento e dell'attuazione del diritto dell'Unione dovrebbe avere uno statuto processuale diverso rispetto ad ogni altro potenziale ricorrente. Del resto: «la cooperazione leale e sincera richiesta agli Stati membri e a tutte le loro componenti, ivi compresi gli enti federati, al fine di assicurare che il diritto dell'Unione sia correttamente applicato e rispettato, deve valere in entrambi i sensi. Non può esistere soltanto al fine di imporre limitazioni e obblighi, per poi scomparire, inspiegabilmente, quando si tratta di questioni concernenti la legittimazione ad agire e l'accesso ai giudici dell'Unione»<sup>23</sup>.

Tale lettura pare, peraltro, in linea con l'evoluzione della legittimazione ad agire del Comitato delle Regioni secondo le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, potendo anch'esso presentare un ricorso alla CGUE per la salvaguardia delle proprie prerogative.

Una tale soluzione ha, indubbiamente, il merito di ampliare l'accesso alla giustizia delle Regioni, in un'ottica funzionale, consentendo di riequilibrare la situazione sbilanciata in cui si trovano attualmente: titolari di oneri nell'attuazione del diritto dell'Unione europea, ma privi di una corrispondente legittimazione ad agire.

Inoltre, tale proposta ha il merito di non assimilare le Regioni allo Stato<sup>24</sup>, evitando di creare indebite sovrapposizioni che sarebbero ancora più problematiche nel caso in cui l'interesse delle Regioni non

---

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*, par. 132.

<sup>22</sup> *Ibidem*, par. 134.

<sup>23</sup> *Ibidem*, par. 80.

<sup>24</sup> Indaga questa possibilità C. PESCE, *op. cit.*, spec. pp. 381 e 382, ove ipotizza la possibilità di mutuare per le Regioni la giurisprudenza relativa alla nozione di «organismo statale o emanazione dello Stato» o di autorità pubblica ex art. 45 TFUE.



apparisse coincidente con quello dello Stato. È pur vero che, in tal caso, ove il ricorso della Regione fosse il frutto di un apprezzamento sull'impatto delle sue competenze, la valutazione politica che accompagnerebbe tale decisione dovrebbe necessariamente implicare un coinvolgimento dello Stato e – quanto meno – la ricerca di un coordinamento con lo stesso.

Come è noto, la Corte non ha accolto le suggestioni di Bobek e ha giudicato l'incidenza diretta ed individuale dell'atto impugnato secondo i canoni tradizionali, confermando la statuizione del Tribunale circa l'irricevibilità del ricorso.

Si tratta, tuttavia, di spunti di cui occorre tenere conto, poiché la situazione attuale permane fondamentalmente insoddisfacente: a fronte di un potere/dovere di contribuire alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea, le Regioni – anche quelle dotate di competenza legislativa – trovano un accesso alla giustizia piuttosto difficoltoso.

### **3. La legittimazione ad intervenire delle Regioni nell'attuale quadro normativo**

Le Regioni sono equiparate a qualsiasi altro soggetto non privilegiato anche per quanto riguarda la possibilità di intervenire.

In generale, l'intervento dei terzi presso la CGUE, per come è disciplinato dallo Statuto e dai regolamenti di procedura del Tribunale e della Corte, presenta diversi limiti ed ostacoli che lo rendono piuttosto infrequente (quanto meno per i soggetti c.d. non privilegiati).

Nell'ambito dei procedimenti diretti, l'intervento presso la Corte di giustizia (nonché presso il Tribunale, per effetto del rinvio dell'art. 53 dello Statuto) è disciplinato dall'art. 40 dello Statuto, norma che prevede che «gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea possono intervenire nelle controversie proposte alla Corte giustizia» e che «uguale diritto spetta agli organi e agli organismi dell'Unione e ad ogni altra persona se possono dimostrare di avere un interesse alla soluzione della controversia sottoposta alla Corte». La norma precisa, però, che «le persone fisiche e giuridiche non possono intervenire nelle cause tra Stati membri, fra istituzioni dell'Unione europea o fra Stati membri da una parte e istituzioni dell'Unione europea dall'altra».

Dunque, anche con riferimento alla figura del soggetto interveniente, occorre distinguere tra i c.d. soggetti privilegiati, ovvero Stati membri e istituzioni, che possono intervenire in tutte le cause e senza necessità di dimostrare alcun interesse, e i c.d. soggetti non privilegiati, che devono dimostrare uno specifico interesse alla (soluzione della) controversia e in ogni caso hanno il divieto di intervenire nelle cause tra Stati membri, tra istituzioni e tra Stati membri da un lato e istituzioni dall'altro.

Per espressa previsione dell'art. 40, quarto comma «le conclusioni dell'istanza di intervento possono avere come oggetto soltanto l'adesione alle conclusioni di una delle parti». Dunque può trattarsi di un intervento

solo adesivo, il che rappresenta un'ulteriore significativa limitazione per i terzi: non si può non rilevare una contraddizione nel testo della norma (come interpretato dalla Corte di giustizia) il quale, da un lato pretende che il terzo soddisfi un interesse attuale e diretto alla soluzione della controversia tra le parti, che lo contraddistingua da altri soggetti, e dall'altro non consente lo svolgimento una domanda autonoma. L'interveniente può, però, sviluppare argomenti differenti dalle parti principali, fornendo elementi utili per la decisione. Inoltre, l'intervento può essere solo volontario, non essendo previsto che ciò possa avvenire su invito o per ordine del giudice.

Secondo l'interpretazione della Corte, l'interesse ad intervenire delle persone fisiche e giuridiche dovrebbe qualificarsi come un interesse diretto ed attuale all'esito della causa tra le parti. Come precisato dalla stessa Corte: «[p]er interesse alla soluzione di una controversia si intende un interesse diretto e attuale a che le conclusioni della parte che l'interveniente intende sostenere siano accolte»<sup>25</sup>. La giurisprudenza ha, inoltre, precisato che: «l'espressione “soluzione della controversia” rinvia alla decisione finale richiesta, come sancita nel dispositivo della futura sentenza o ordinanza. In linea di principio, si può ritenere che un interesse alla soluzione della controversia sia sufficientemente diretto solo nei limiti in cui tale soluzione sia idonea a modificare la posizione giuridica del richiedente l'intervento»<sup>26</sup>. La Corte ha sottolineato che la nozione di «interesse alla soluzione della controversia» prescinde dall'interesse rispetto ai motivi o agli argomenti dedotti, poiché detta espressione» rinvia alla decisione finale richiesta, come sancita nel dispositivo della futura sentenza o ordinanza<sup>27</sup>.

Questo interesse, inoltre, va declinato secondo le specifiche azioni in cui il terzo intende intervenire: se si tratta di ricorso per annullamento, l'interesse deve essere collegato all'atto impugnato. Allo stesso modo, in caso di responsabilità extracontrattuale, il terzo interessato ad intervenire deve dimostrare che, nonostante le conclusioni siano finalizzate ad ottenere un risarcimento e interessino direttamente solo le parti, vi sia comunque una ricaduta sulla propria situazione giuridica.

Come già ricordato, le Regioni, per via della assimilazione alle persone giuridiche *ex art. 263 TFUE*, sono considerate, anche in questo contesto, come soggetti non privilegiati: dunque, nonostante la loro partecipazione al processo di integrazione comunitaria, sia in fase ascendente che discendente, ai fini

---

<sup>25</sup> Cfr. Corte giust., ordinanze 15 novembre 1993, causa C-76/93 P, *Scaramuzza c. Commissione*, Racc. pagg. I-5715 e I-5721, punto 6.

<sup>26</sup> Cfr. Corte giust., ord. 11 giugno 2018, causa C-182/18, *Comune di Milano c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2018:445, punto 8 e giurisprudenza ivi citata: ordinanze del presidente della Corte del 17 giugno 1997, cause C-151/97 P(I) e C-157/97 P(I), *National Power e PowerGen c. Commissione*, EU:C:1997:307, punto 61; dell'8 giugno 2012, causa C-589/11 P(I), *Schenker e Air France c. Commissione*, non pubblicata, EU:C:2012:332, punti 10, 14 e 15, nonché del 27 febbraio 2015, causa C-33/14 P, *Mory e a. c. Commissione*, non pubblicata, EU:C:2015:135, punti 7 e 11.

<sup>27</sup> Cfr. Corte giust., ord. 6 ottobre 2015, C-385/15 P (I), *Metallēftiki kai Metallourgiki Etairia Larymnis Larko c. Commissione*, EU:C:2015:681, punto 6; 1° marzo 2016, causa C-635/15 P (I), *Cousins Material House c. Commissione*, EU:C:2016:166, punto 5.

dell'intervento nel giudizio presso la CGUE, esse sono tenute a dimostrare uno specifico interesse ad intervenire.

La giurisprudenza comunitaria manifesta una casistica piuttosto varia circa le ipotesi in cui detto interesse può essere ravvisato per le Regioni. La Corte, infatti, fin dagli anni Sessanta, ha, ad esempio, riconosciuto che le Regioni possano intervenire quando motivino la richiesta in ragione del loro compito istituzionale di difesa degli interessi della propria area: nella pronuncia *Barbara Erzbergbau AG e a. c. Alta autorità della CECA*, in cui diversi Länder tedeschi sono intervenuti a sostegno di alcune società che avevano impugnato talune disposizioni delle decisioni dell'Alta Autorità CECA relative al tariffe speciali applicabili ai trasporti ferroviari, notificate al Governo centrale federale<sup>28</sup>. È interessante notare che, in quel caso, l'Alta Autorità, prima di adottare le decisioni contestate, aveva incontrato rappresentanti del Governo e dei Länder, proprio per raccogliere il loro punto di vista, pur giungendo poi alla conclusione che le tariffe speciali in questione costituissero una misura discriminatoria nei confronti di altre imprese che si trovano in situazioni comparabili sotto il profilo del trasporto. Pur senza soffermarsi sull'analisi del loro interesse, la Corte ammetteva l'intervento dei Länder essendo pacifico che le tariffe preferenziali fossero fondate su scelte legate all'economia regionale, come illustrato dall'AG Lagrange<sup>29</sup>.

In un caso simile, *Federazione sindacale italiana dell'industria estrattiva e a. c. Commissione*, anche l'intervento delle Regioni Sardegna e Sicilia, sempre a sostegno dell'impugnazione di una decisione della Commissione diretta all'eliminazione delle tariffe di sostegno delle ferrovie dello Stato italiano applicate ai trasporti di sostanze minerali gregge e di sostanze prodotte e lavorate nelle isole di Sicilia e di Sardegna, era stato pacificamente ammesso<sup>30</sup> (sebbene poi il ricorso principale fosse stato dichiarato irricevibile).

In altri casi, la Corte di giustizia non ha però considerato sufficienti allegazioni generiche, di difesa degli interessi dell'area, che si limitavano a rinviare a fatti noti: in tal senso si esprimeva, infatti, nel 2008, rigettando la domanda della Provincia di Ascoli Piceno e del Comune di Monte Urano per intervenire in una causa per l'annullamento di un regolamento *antidumping* sull'importazione di scarpe di provenienza cinese a sostegno delle ragioni del Consiglio. Nel caso di specie, la Corte rimproverava alla Provincia e al Comune di non aver dimostrato che la produzione di scarpe aveva un'importanza essenziale per la struttura economico e sociale dei loro rispettivi territori, ritenendo che la stessa non si potesse considerare

---

<sup>28</sup> Corte giust., 10 maggio 1960, cause riunite da 3/58 a 18/58, 25/58 e 26/58, *Barbara Erzbergbau AG e a. c. Alta autorità della CECA*.

<sup>29</sup> Cfr. Conclusioni AG Lagrange, in Corte giust., *Barbara Erzbergbau AG e a. c. Alta autorità della CECA*, cause riunite da 3/58 a 18/58, 25/58 e 26/58, 19 gennaio 1960.

<sup>30</sup> Corte giust., 7 dicembre 1993, C-6/92, *Federazione sindacale italiana dell'industria estrattiva (Federminieraria) e a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:1993:913.

un fatto notorio<sup>31</sup>. Pur riferito ad enti locali differenti, il principio di diritto contenuto nella statuizione della Corte ben potrebbe applicarsi anche alle Regioni.

In un caso di impugnazione di un regolamento recante misure tecniche per la conservazione della pesca da parte di alcuni armatori, si è ritenuto sussistente l'interesse ad intervenire, diretto e attuale, di un Comune (l'Ile de Yeu) che aveva dimostrato, in modo certo, che la sua struttura economica e sociale dipendeva essenzialmente dall'attività della pesca, di cui una gran parte veniva praticata per mezzo di reti vietate dall'impugnato regolamento e l'attuazione dello stesso avrebbe richiesto un piano di riconversione di tutto il comune e dell'isola. Al contrario, non è stato ritenuto sufficiente a tal fine l'interesse generale della Vandea, dipartimento antistante l'isola, ad ottenere un risultato favorevole per la prosperità economica delle imprese ivi stabilite e di conseguenza per quanto riguarda il livello di occupazione nella propria area geografica<sup>32</sup>.

Recentemente, la Corte ha riconosciuto l'interesse diretto ed attuale di Regione Lombardia ad intervenire nella causa promossa dal Comune di Milano per l'impugnazione della decisione adottata a margine del Consiglio che assegnava la nuova sede dell'Agenzia europea per i Medicinali (EMA) ad Amsterdam. Nel caso di specie, l'interesse attuale e diretto alla soluzione della controversia è stato ravvisato, in primo luogo, in ragione della partecipazione all'offerta da parte del governo italiano nella procedura di selezione, in secondo luogo per gli interessi economici dimostrati: la Regione, infatti, è proprietaria dell'immobile che sarebbe stato locato ad EMA, con un introito per i canoni pari a euro 13 milioni per i primi quattro anni e di euro 7 milioni all'anno per gli anni successivi<sup>33</sup>. Non è stato invece valorizzato dalla Corte l'argomento della Regione circa le proprie competenze costituzionali in materia di diritto alla salute.

La Regione aveva chiesto di intervenire anche nel procedimento cautelare diretto alla sospensione della decisione di assegnazione della sede di EMA ai Paesi Bassi, ma il tal caso la Corte non ha ravvisato alcun argomento volto a dimostrare di avere un interesse all'esito della domanda di provvedimenti provvisori e, in particolare, alla sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata<sup>34</sup>.

L'intervento della Regione di fronte alla Corte di giustizia è, frutto, peraltro della peculiare vicenda processuale della causa: il Comune di Milano, infatti, aveva impugnato la contestata decisione di fronte al Tribunale (causa T- 46/18), con ricorso depositato il 30 gennaio 2018; contestualmente, detta decisione era stata impugnata da governo italiano presso la Corte di giustizia (C-59/18). La Regione Lombardia

<sup>31</sup> Cfr. Corte giust., ord. 25 gennaio 2008, causa C-464/07 P(I), *Provincia di Ascoli Piceno e Comune di Monte Urano c. Consiglio e a.*, punti 6-9, ECLI:EU:C:2008:49.

<sup>32</sup> Cfr. Tribunale, ord. 3 giugno 1999, T-138/98, *ACAV e a. c. Consiglio*, ECLI:EU:T:1999:121.

<sup>33</sup> Cfr. Corte giust., ord. 11 giugno 2018, causa C-182/18, *Comune di Milano c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2018:445, punti 16 e 17.

<sup>34</sup> Cfr. Corte giust., ord. 2 maggio 2018, causa C-182/18 R, *Comune di Milano c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2018:306, punto 20.

aveva presentato la domanda ad intervenire, in prima battuta, presso il Tribunale (nella causa T-46/18), in data 19 febbraio 2018: dopodiché, il Tribunale, in data 8 marzo 2018, aveva adottato un'ordinanza per declinare la propria competenza a favore della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 54, 3° c., Statuto e dell'art. 128 del Regolamento, stante la contemporanea pendenza della causa tra Repubblica italiana e Consiglio<sup>35</sup>. Nell'ordinanza di declinatoria della competenza a favore della Corte, il Tribunale ha espressamente riservato la decisione circa l'intervento della Regione Lombardia (nonché di quello dei Paesi Bassi) alla Corte di giustizia.

È interessante notare come, nel decidere circa la declinatoria della propria competenza a favore della Corte, il Tribunale abbia considerato l'interesse delle persone fisiche e giuridiche, nello specifico, del Comune di Milano. Il Tribunale aveva, infatti, due possibilità: la prima era quella di sospendere il procedimento avanti a sé pendente nell'attesa della definizione della causa tra Italia e Consiglio (C-59/18) presso la Corte di giustizia; la seconda era declinare la propria competenza a favore della Corte di giustizia (scelta poi effettuata). Il Tribunale ha considerato che «l'articolo 40, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea esclude il diritto di intervento delle persone fisiche o giuridiche nelle controversie tra gli Stati membri, da un lato, e le istituzioni dell'Unione, dall'altro. L'unica possibilità per le persone fisiche o giuridiche di far valere i propri motivi ed argomenti nelle controversie che le riguardano consiste quindi nel proporre esse stesse, nell'ipotesi in cui siano legittimate a farlo, un ricorso dinanzi al giudice competente a conoscerne»<sup>36</sup>. Dunque, stante l'impossibilità per il Comune di Milano di intervenire nella causa pendente tra Italia e Consiglio, l'unica possibilità per far sì che anche gli argomenti del Comune venissero portati all'attenzione della Corte di giustizia, era affidata alla declinatoria del Tribunale a favore della Corte, ai sensi dell'art. 54 ed è così che ha deciso il Tribunale, sottolineando che: «si deve ritenere che è nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia e della tutela del diritto di difesa dei soggetti di diritto che la Corte, ai fini di conoscere del ricorso proposto dalla Repubblica italiana in quanto Stato membro contro un atto del Consiglio, quale giudice competente, ai sensi dell'articolo 51, primo comma, lettera a), dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, possa prendere in considerazione i diversi motivi e argomenti di fatto e di diritto invocati dal Comune di Milano in quanto persona giuridica a sostegno della propria domanda intesa all'annullamento, in sostanza, del medesimo atto»<sup>37</sup>.

La necessità di portare all'attenzione della Corte di giustizia gli argomenti dei soggetti non privilegiati pare quindi emergere con forza presso il Tribunale, giudice comune di detti ricorrenti, tanto da determinarne

---

<sup>35</sup> Cfr. Trib., ord. 8 marzo 2018, causa T-46/18, *Comune di Milano c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2018:131.

<sup>36</sup> *Ibidem*, punto 11.

<sup>37</sup> *Ibidem*, punto 12.

la declinatoria di competenza a favore della Corte<sup>38</sup>. Rimane in ogni caso singolare che l'esigenza di completezza del contraddittorio davanti alla Corte di giustizia debba risolversi, nella sostanza, con la soppressione di un grado di giudizio.

Occorre, infine, ricordare che è del tutto precluso ai terzi l'intervento nei procedimenti pregiudiziali: l'art. 40 dello Statuto, infatti, è chiaro nel sancire che l'intervento possa avere ad oggetto solo l'adesione alle conclusioni di una delle parti, affermazione interpretata dalla Corte come implicante l'esclusione del rinvio pregiudiziale dall'ambito di applicazione dell'istituto, trattandosi di un procedimento non contenzioso<sup>39</sup>. Nell'ambito del rinvio pregiudiziale, più che di intervento vero e proprio, è opportuno parlare di partecipazione dei terzi, nei limiti di cui all'art. 23 dello Statuto e degli artt. 96 e 97 del Regolamento di procedura della Corte di giustizia<sup>40</sup>. In virtù di tali norme, è, infatti, consentito partecipare al procedimento pregiudiziale solo alle parti (principali o intervenienti) nel giudizio principale, agli Stati membri, alla Commissione europea, all'istituzione che ha adottato l'atto della cui validità o interpretazione si controverte, agli Stati dell'accordo SEE e all'Autorità di vigilanza AELS ove la causa verta su tale accordo, agli Stati terzi aderenti ad un accordo concluso con il Consiglio ove sia espressamente previsto dall'accordo stesso. L'art. 97 precisa che le parti sono quelle individuate come tali dal giudice nazionale, in base alla propria procedura. In linea di principio, l'intervento del terzo potrebbe avvenire anche quando la causa è già pendente di fronte alla Corte: in tal caso, secondo quanto disposto dall'art. 97, par. 2, Reg., il giudice nazionale lo comunica alla Corte e al terzo sono notificati tutti gli atti processuali già ricevuti dai soggetti di cui all'art. 23 Statuto.

Dunque, in tale contesto, l'unica possibilità per le Regioni di partecipare al procedimento pregiudiziale di fronte alla Corte di giustizia è intervenire nel processo nazionale per acquisire lo *status* di parte. La Corte di giustizia, in linea di principio, non interviene per sindacare le ragioni di detto intervento nel giudizio nazionale, il quale può essere giustificato da un interesse diretto all'esito del giudizio, ma anche soltanto dal «desiderio di contribuire alla soluzione della questione di diritto che viene sottoposta all'esame del giudice dell'UE»<sup>41</sup>. Tale forma di partecipazione al procedimento pregiudiziale, inoltre, consente alla

---

<sup>38</sup> Nel caso di specie, tuttavia, né gli argomenti del Comune di Milano, né quelli di Regione Lombardia sono stati ritenuti sufficienti dalla Corte per l'accoglimento del ricorso, che al pari di quello della Repubblica italiana, è stato rigettato da Corte giust. (grande sez.), 14 luglio 2022, cause riunite C-59/18 e C-182/18, *Repubblica Italiana e Comune di Milano c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:567.

<sup>39</sup> Cfr. Corte giust., ord. 9 giugno 2006, causa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones e a.*, ECLI:EU:C:2006:389, punto 9.

<sup>40</sup> Cfr. il commento di R. MASTROIANNI e A. MAFFEO, *Art. 23*, e M. CONDINANZI, *Artt. 96 e 97*, in A. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, Napoli, 2017, rispettivamente p. 125 ss. e p. 606 ss.

<sup>41</sup> M. CONDINANZI, *Ibidem*, p. 607. Lo stesso Autore ricorda però un precedente di segno contrario, Corte giust., ord. 16 dicembre 2009, cause riunite C-403/08 e C-429/08, *Football Association Premier League e Murphy*, precisando che lo stesso non è stato in seguito riproposto.

Regione, eventualmente intervenuta nel procedimento nazionale, unicamente di presentare osservazioni nella fase scritta, senza possibilità di replica (scritta) a quelle avversarie, essendo disciplinata in tal senso la procedura da Statuto e Regolamento. Inoltre, essendo la fase orale solo eventuale, potrebbe non esservi alcun confronto con le altre parti.

#### **4. Le Regioni nelle procedure di infrazione di fronte alla Corte di giustizia: una partecipazione solo indiretta**

La situazione sopra delineata, considerati gli ostacoli all'intervento per le persone fisiche e giuridiche non privilegiate, non appare del tutto soddisfacente.

In linea generale, si può osservare che la scarsa possibilità di intervenire in un processo, soprattutto di fronte alla Corte di giustizia, comporta la perdita di potenziali dati, elementi e argomenti utili per la definizione del giudizio<sup>42</sup>. Anche l'AG Bobek, nelle già ricordate conclusioni in causa *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione*, sottolineava che, soprattutto nell'ambito del rinvio pregiudiziale «per effetto dei limiti al numero di potenziali intervenienti, la Corte è spesso costretta a decidere su questioni profondamente scientifiche e di fatto provenienti dalle parti intervenienti o dal giudice del rinvio»<sup>43</sup> senza l'adeguato supporto istruttorio.

Ai fini della presente trattazione, occorre considerare che, con specifico riferimento alle Regioni, i descritti limiti alla facoltà di intervento appaiono particolarmente problematici nel contesto delle procedure di infrazione.

Come è noto, la giurisprudenza della Corte di giustizia identifica come unico ente responsabile della violazione lo Stato membro, secondo una nozione che non ammette frazionamenti: «la nozione di Stato membro, ai sensi delle norme istituzionali e, in particolare, di quelle relative ai ricorsi giurisdizionali, comprende le sole autorità di governo degli Stati membri delle Comunità europee e non può estendersi agli esecutivi di Regioni o di comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi. Ammettere il contrario equivarrebbe a mettere in pericolo l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati, i quali determinano in particolare le condizioni alle quali gli Stati membri, vale a dire gli Stati contraenti dei Trattati istitutivi e di quelli di adesione, partecipano al funzionamento

---

<sup>42</sup> Con riferimento all'utilità di consentire un più ampio intervento alle ONG o la loro partecipazione in veste di *amicus curiae* si consenta il rinvio a I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022, p. 1 ss.

<sup>43</sup> Cfr. Conclusioni dell'AG Bobek, in causa C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale*, cit., par. 144.

delle istituzioni comunitarie. Le Comunità europee non possono infatti comprendere un numero di Stati membri superiore a quello degli Stati membri che le hanno costituite»<sup>44</sup>.

Nei rapporti con la Commissione e di fronte alla Corte di giustizia, lo Stato coincide con (ed è rappresentato da) il suo Governo centrale, senza che possano assumere alcuna autonoma rilevanza né gli enti periferici, quand'anche unicamente competenti nella materia in questione, né gli altri poteri dello Stato stesso. Come evidenziato da autorevole dottrina, il principio della responsabilità esclusiva in capo allo Stato deve essere letto in combinato disposto con il principio di indifferenza dell'Unione europea rispetto all'organizzazione statale, ora consacrato nell'art. 4, par. 2, TUE<sup>45</sup>.

Il Governo centrale, dunque, è rimasto l'unico legittimato passivo delle procedure di infrazione nonostante la progressiva emersione delle istanze regionali negli ordinamenti degli Stati membri. Con particolare riferimento all'ordinamento italiano, la modifica del Titolo V della Costituzione operata dalla Legge cost. 3/2001 ha sancito a livello costituzionale il principio di attuazione diretta degli atti dell'Unione da parte di Stato e Regioni nelle rispettive competenze, prevedendo – in caso di inerzia di tali enti – il potere sostitutivo dello Stato (artt. 117, 5° c. e art. 120, 2° c., Cost.)<sup>46</sup>.

Per quanto concerne, nello specifico, le infrazioni, occorre ricordare che nel 2007 è stata introdotta, per la prima volta, la possibilità di un'azione di rivalsa da parte dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti territoriali responsabili di infrazioni comunitarie, in modo da consentire allo Stato di rientrare degli oneri finanziari conseguenti alle sentenze di condanna della Corte di giustizia<sup>47</sup>.

A seguito della previsione del diritto di rivalsa dello Stato è stato siglato, in data 24 gennaio 2008, l'Accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome, le Province, i Comuni e le Comunità montane, sulle modalità di attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e sulle garanzie di informazioni da parte del Governo<sup>48</sup>. Detto Accordo aveva l'obiettivo di «stabilire le procedure e le modalità per rendere maggiormente tempestiva e completa l'informazione nei confronti delle Regioni e delle Province autonome e per garantire la loro collaborazione con il Governo, prevedendo, a fronte dei maggiori poteri e responsabilità che la Costituzione attribuisce a Regioni e

---

<sup>44</sup> Cfr. Corte giust., ord. 21 marzo 1997, causa C-95/97, *Région wallonne c. Commissione*, ECLI:EU:C:1997:184, punto 6. Per una completa analisi della nozione di Stato e di autore dell'infrazione nel contesto della procedura *ex artt.* 258 e 260 TFUE si v. per tutti L. PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, Alphen aan den Rijn, 2017, spec. p. 42.

<sup>45</sup> Cfr. O. PORCHIA, *La gestione del contenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle regioni: gli strumenti previsti in Italia e in Spagna*, in *DUE* 2011, p. 407 ss.

<sup>46</sup> Nella Legge 234/2012, il potere sostitutivo è disciplinato dall'art. 41.

<sup>47</sup> Cfr. Legge finanziaria per il 2007, n. 296 del 27 dicembre 2006, art. 1, commi 1213-1223. Cfr. per una completa ricostruzione dell'istituto C. BERTOLINO, *Il diritto di rivalsa dello Stato: un debole deterrente alle violazioni del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 2013, p. 283 ss. V. anche D. DIVERIO, *Le Regioni tra l'incudine e il martello del potere sostitutivo e del diritto di rivalsa in tema di infrazioni comunitarie*, in *RDPCE*, 2007, p. 61 ss. e M. TOMASI, *Potere sostitutivo e diritto di rivalsa: interazioni, modulazioni e limiti. Alla ricerca dell'effettività*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, p. 1 ss.

<sup>48</sup> Rep. atti n. 3 ICU del 24 gennaio 2008.



Province autonome, forme di coinvolgimento effettivo delle stesse nelle diverse fasi della procedura, ivi compresa la fase pre-contenziosa e contenziosa, anche ai fini dell'eventuale esercizio del diritto di rivalsa dello Stato per gli oneri finanziari derivanti da sentenze di condanna della Corte di giustizia per violazione di obblighi comunitari imputabili alle Regioni e Province autonome»<sup>49</sup>.

In base a questo Accordo, il Governo si impegna a fornire adeguata informazione a Regioni e Province ogniqualvolta la Commissione avvii una procedura di infrazione per casi riguardanti tali enti o semplicemente chieda informazioni. In particolare, il Governo si impegna a trasmettere i documenti ufficiali ricevuti dalla Commissione (art. 2). Le Regioni e le Province autonome si impegnano, a loro volta, a trasmettere tempestivamente ogni informazione utile (art. 3).

L'art. 3, par. 4, dell'Accordo prende in considerazione l'ipotesi in cui vi sia una divergenza tra Regioni (o Province) e Governo centrale quanto alla linea difensiva: «ove necessario, particolarmente in caso di valutazione divergente del Governo sugli elementi di risposta trasmessi dalle Regioni o Province autonome o comunque su richiesta di queste ultime» il Governo convoca una riunione «per una sollecita definizione delle posizioni da sostenere e delle azioni ritenute opportune per la risoluzione della singola procedura di infrazione». Per l'ipotesi in cui dalla fase precontenziosa si passi a quella contenziosa, l'art. 4, par. 2, dell'Accordo prevede che le Regioni e le Province autonome interessate collaborino con il Ministero degli Affari esteri nell'impostazione della strategia difensiva «fornendo gli elementi di propria competenza utili alla predisposizione degli atti difensivi da parte dell'Avvocatura Generale dello Stato».

L'Accordo prevede poi un impegno per la collaborazione nel caso di accertamento dell'infrazione ed eventuale condanna e, in particolare, per la determinazione dei criteri di imputazione delle rispettive responsabilità (art. 5, parr. 4 e 5).

Dunque, detto documento ha l'obiettivo di dare vita ad un dialogo costruttivo tra Stato e Regioni/Province, diretto ad impedire l'avvio della procedura di infrazione, nonché a gestire, in uno spirito di reciproca informazione e collaborazione la difesa, sia in fase precontenziosa che in quella contenziosa, nonché nelle fasi successive, fino all'esercizio della rivalsa da parte dello Stato.

Successivamente alla sua introduzione ad opera della Legge finanziaria sopra ricordata, il diritto di rivalsa è stato inserito anche nella legge comunitaria per il 2007, il quale ha modificato la legge 11/2005 aggiungendo l'art. 16 *bis*.

Oggi detto diritto è disciplinato all'art. 43 della Legge 234/2012. La norma prevede, innanzitutto, che, al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione o per porre termine alle stesse, le Regioni, le Province autonome, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati adottino ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi derivanti dalla

---

<sup>49</sup>*Ibidem*, p. 1.

normativa dell'Unione europea, sottolineando che tali enti sono in ogni caso tenuti a dare pronta esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze rese dalla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 260 TFUE. Al secondo comma, si prevede il potere sostitutivo dello Stato nei confronti dei soggetti che si rendano responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea o che non diano tempestiva esecuzione alle sentenze della CGUE. Il comma 3 prevede una prima fattispecie di rivalsa che riguarda le regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri fondi aventi finalità strutturali. Il successivo comma 4 prevede, poi, il diritto dello Stato di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi derivanti dalla normativa europea degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 260, paragrafi 2 e 3, del TFUE. Analogo diritto è previsto dal comma 10, con riferimento alle condanne dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui si siano resi responsabili le Regioni e gli altri enti territoriali. Con riferimento alle modalità di esercizio del diritto di rivalsa (a prescindere dal titolo), l'art. 43, al comma 6, modificato recentemente<sup>50</sup>, prevede che la determinazione dei criteri e delle procedure riguardanti i procedimenti istruttori propedeutici all'esercizio dell'azione di rivalsa sia affidata al Ministero delle finanze con uno o più decreti (da adottare di concerto con i Ministri competenti per materia), previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per le materie di competenza delle Regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali. Il successivo comma 7, prevede che detti decreti, qualora l'obbligato sia un ente territoriale, siano emanati previa intesa sulle modalità di recupero con detti enti. L'intesa dovrebbe essere raggiunta entro quattro mesi dalla data della notifica, nei confronti dell'ente territoriale obbligato, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. Il contenuto dell'intesa è poi recepito, entro un mese dal perfezionamento, dal provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze, che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati. In caso di mancato perfezionamento dell'intesa, è competente a provvedere il Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale adotta il provvedimento esecutivo entro quattro mesi, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. La prassi ha dimostrato che, vista la delicatezza della questione da un punto di vista politico, tra amministrazione centrale e periferica, l'intesa è estremamente difficile da raggiungere così come la

---

<sup>50</sup> Cfr. articolo 42, comma 1 della Legge 23 dicembre 2021, n. 238, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020", in *GURI* 17 gennaio 2022, n. 12.

conseguente decisione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, facendo sì che tale diritto non venga poi di fatto esercitato dallo Stato<sup>51</sup>.

Il diritto di rivalsa è, dunque, concepito come un estremo rimedio, per il caso in cui né l'azione di Stato e Regioni né il potere sostitutivo dello Stato siano stati sufficienti ad evitare l'infrazione nonché, in ultima analisi, come un deterrente ed un richiamo per le Regioni al rispetto della legalità comunitaria.

## **5. L'opportunità e l'utilità dell'intervento delle Regioni presso la CGUE (e, in particolare, nelle procedure di infrazione)**

L'utilità, nell'ottica di una migliore tutela del diritto di difesa, unitamente al contributo che può derivarne al processo di integrazione anche nella sua dimensione più squisitamente "territoriale", consente di delineare più ragioni a favore dell'ammissibilità dell'intervento delle Regioni nei giudizi di fronte alla CGUE.

In primo luogo, l'utilità dell'intervento delle Regioni appare discendere dall'esame dei dati. Almeno con riferimento all'ordinamento italiano, infatti, i dati mostrano che - sempre più frequentemente - le violazioni addebitate allo Stato coinvolgono le amministrazioni regionali. In generale, il numero maggiore di infrazioni italiane risulta a carico del Ministero della transizione ecologica con 24 procedure aperte, di cui 22 per violazione e 2 per mancato recepimento (secondo la valutazione di maggio 2021) ovvero circa il 30% del totale delle procedure aperte<sup>52</sup>. Ed è proprio nel settore dell'ambiente che si manifesta la problematicità del rapporto Stato-Regioni, quanto all'adempimento degli obblighi comunitari e alle conseguenti infrazioni. In alcuni casi, si tratta di inadempimenti direttamente riconducibili ad una singola Regione; in altri (come la gestione dei rifiuti ed il trattamento delle acque reflue) l'infrazione addebitata allo Stato coinvolge più Regioni<sup>53</sup>.

Non si può dimenticare che ben quattro<sup>54</sup> delle sei<sup>55</sup> procedure di infrazione che sono giunte alla condanna al pagamento di una sanzione per l'Italia *ex art.* 260 TFUE riguardano le Regioni, poiché la violazione addebitata allo Stato verte in un'area di competenza regionale, come ad es. la gestione dei rifiuti o perché

---

<sup>51</sup> Si veda anche Tar Lazio, sez. II, sentenze nn. 8454, 3400, 3401, 3402, 3406, 3408, 3409 del 2017, ad ulteriore dimostrazione delle difficoltà legate all'esercizio del diritto di rivalsa. La vicenda ha origine dall'azione di rivalsa promossa dal MEF, nei confronti di alcuni Enti Locali, a proposito del pagamento delle sanzioni comminate dalla Corte di Giustizia mediante la sentenza resa nella causa C-196/13, per inadempimenti e mancata esecuzione delle direttive e degli obblighi comunitari in materia ambientale. Il Tar ha annullato il provvedimento del MEF ritenendo che l'azione di rivalsa possa essere esercitata nei confronti delle singole Regioni e degli enti locali interessati, solo dopo aver effettuato una specifica istruttoria al fine di individuare i soggetti effettivamente responsabili.

<sup>52</sup> Cfr. Audizione del Prof. Massimo Condinanzi, 4 maggio 2021, XIV Commissione Senato, *Le procedure di infrazione nei confronti dell'Italia*, [www.senato.it](http://www.senato.it); v. anche C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi.it*, 17 giugno 2020, p. 217 ss. spec. p. 282.

<sup>53</sup> Cfr. ancora Cfr. Audizione del Prof. Massimo Condinanzi, cit.

<sup>54</sup> V. *supra*, nota 10.

<sup>55</sup> V. *supra*, nota 11.

direttamente riconducibile ad una legge regionale, come nel caso degli aiuti illegittimi concessi al settore alberghiero in Sardegna.

Una maggiore possibilità di intervento per le Regioni, nei giudizi di infrazione, consentirebbe l'acquisizione di dati e documenti utili alla valutazione e al giudizio della Corte, anche nell'ottica di una migliore difesa dello Stato. Ad oggi, l'Accordo del 2008 prevede che Stato e Regioni delineino di intesa la posizione nei confronti della Commissione e della Corte di giustizia, ma non si può negare che l'ultima parola sul punto spetti allo Stato e che i tempi stretti per la risposta impongano significative restrizioni alla possibilità di costruire una difesa autenticamente condivisa.

La necessità di un intervento della Regione risulta ancora più evidente se si considera che la posizione di tali enti, lungi dall'essere condivisa, potrebbe essere divergente o addirittura contrastante con quella dello Stato. Una tale divergenza è emersa chiaramente, ad esempio, nel caso *Commissione c. Italia* del 2007, avente ad oggetto l'inadempimento con riferimento alla direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici. In quel caso la Regione Liguria, responsabile della legge regionale ritenuta in violazione del diritto dell'Unione europea, aveva una posizione nettamente diversa rispetto a quella dell'autorità statale, come rivelato dal governo del corso del giudizio. In via cautelare, il presidente della Corte di giustizia aveva ordinato allo Stato – *inaudita altera parte* – di sospendere la legge in questione<sup>56</sup>; nella sentenza a conclusione del giudizio veniva poi chiaramente riportata la divergenza tra Stato e Regione: «[l]a Repubblica italiana, nel controricorso presentato alla Corte, si limita a trasmettere a quest'ultima gli argomenti della Regione Liguria riproducendoli testualmente, ma senza farli propri. La Repubblica italiana non presenta inoltre conclusioni volte al rigetto del ricorso della Commissione e neppure alla condanna di quest'ultima alle spese. Per giunta, la Repubblica italiana ha comunicato alla Corte, nell'ambito del procedimento sommario, di condividere l'analisi della Commissione e di aver proposto, dinanzi alla Corte costituzionale, un ricorso con cui contestava la costituzionalità della legge regionale n. 34/2001 sulle stesse basi del presente ricorso per inadempimento»<sup>57</sup>. Nonostante la divergenza rispetto al governo centrale, l'istanza di intervento della Regione venne rifiutata sulla base della formulazione letterale dell'art. 40 Statuto<sup>58</sup>.

Argomenti a sostegno dell'intervento delle Regioni si possono trarre anche considerando l'istituto del diritto di rivalsa (sebbene, indubbiamente, si tratti di una considerazione derivante da soluzioni riconducibili all'ordinamento nazionale). In virtù di tale istituto, la Regione potrebbe essere chiamata a

---

<sup>56</sup> Corte giust., ord. 19 dicembre 2006, causa C-503/06 R, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2006:800. Si veda sul punto l'analisi di D. DIVERIO, *Le Regioni tra l'incudine e il martello del potere sostitutivo e del diritto di rivalsa in tema di infrazioni comunitarie*, cit.

<sup>57</sup> Corte giust., 15 giugno 2008, causa C-503/06, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2008:279, punto 22. Si veda quanto ricostruito da L. PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, cit., spec. p. 44 e p. 171.

<sup>58</sup> Cfr. Corte giust., ord. 19 giugno 2007, causa C-503/06, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2007:358.

rispondere di infrazioni e conseguenti sanzioni senza aver potuto partecipare direttamente al processo di fronte alla Corte di giustizia e fornire elementi utili e chiarire la propria posizione (se non “indirettamente”, attraverso la difesa dello Stato membro). Oggi, a fronte dei pagamenti delle sanzioni che lo Stato italiano provvede ad eseguire a vantaggio del bilancio dell’Unione, in nessun caso risulta avviata l’azione di rivalsa, bloccata, evidentemente, oltre che da un procedimento relativamente farraginoso (che nemmeno le ultime modifiche hanno contribuito a semplificare) da una complessità politico-istituzionale tale da renderla praticamente impercorribile.

La stessa Corte costituzionale italiana, con la sentenza n. 219/2016<sup>59</sup>, relativa ad una questione di legittimità costituzionale con riferimento alla rivalsa dello Stato sulle Regioni a seguito di condanna da parte della Corte EDU, pur ritenendo la questione per alcuni profili inammissibile e per altri non fondata, ha evidenziato la necessità di rispettare il principio di imputabilità ed evitare automatismi. La partecipazione delle Regioni alla fase giurisdizionale potrebbe senz’altro contribuire all’identificazione di elementi utili ai fini dell’imputabilità e della determinazione ai fini dell’esercizio del diritto di rivalsa, costituendo altresì un’utile base per l’intesa prevista dall’art. 43 della Legge 234/2012.

Autorevole dottrina aveva già sottolineato, commentando la pronuncia *Haim*<sup>60</sup>, la quale aveva sancito che il risarcimento erogato dalle Regioni o da altri enti locali ai privati danneggiati dalle violazioni del diritto comunitario costituisca un adeguato soddisfacimento dei principi della responsabilità per violazione, che «una volta ritenute le Regioni direttamente responsabili per le infrazioni delle norme comunitarie, il passo per considerarle dirette destinatarie delle stesse sarebbe brevissimo, in virtù del tradizionale principio per cui non c’è responsabilità senza potere, né potere senza responsabilità. Come si potrebbe, infatti, far ricadere sulle Regioni la responsabilità per le violazioni degli obblighi comunitari, senza dotare le stesse dei poteri necessari per adempiere direttamente a tali obblighi?»<sup>61</sup>. Tra gli strumenti per adempiere ai propri obblighi nonché ai doveri discendenti dall’ordinamento dell’Unione europea vi è senz’altro l’accesso alla giustizia, quanto meno attraverso la possibilità di intervento nei processi.

Le limitazioni quanto all’accesso alla CGUE per le Regioni e la differenziazione rispetto allo Stato nascono dal principio di indifferenza dell’Unione rispetto agli ordinamenti nazionali e dal rifiuto della Corte stessa di addentrarsi nel riparto di competenze Stato/Regioni, perché ciò esulerebbe dalle competenze dell’Unione. Si potrebbe, tuttavia, considerare di adottare una soluzione per evitare tale “invasione”. Una possibile fonte di ispirazione potrebbe forse essere ravvisata nel Progetto di accordo

<sup>59</sup> Cfr. Corte cost. n. 219/2016, dec.12 ottobre 2016. V. anche F. CORVAJA, *La rivalsa dello Stato nei confronti degli enti locali per le violazioni della CEDU*, in *Le Regioni*, 2017, p. 278 ss.

<sup>60</sup> Corte giust., 4 luglio 2000, causa C-424/97, *Haim*, ECLI:EU:C:2000:357.

<sup>61</sup> Cfr. M. CARTABIA, *Le Regioni come soggetti dell’ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Le Regioni*, p. 238 ss.

per l'adesione dell'Unione europea alla CEDU<sup>62</sup>. Con riferimento alle violazioni della CEDU addebitate all'Unione europea, ma riconducibili al diritto primario, era stato ipotizzato di consentire agli Stati (unici soggetti abilitati alla modifica del diritto primario) di intervenire nel processo di fronte alla Corte EDU come convenuti aggiunti<sup>63</sup>. Viceversa, la stessa facoltà era consentita per le istituzioni, ove la violazione della CEDU addebitata allo Stato (o agli Stati) in questione fosse in realtà riconducibile al diritto derivato dell'Unione europea. In tali ipotesi, gli Stati o le istituzioni dell'Unione avrebbero avuto la facoltà di intervenire come “convenuti aggiunti” e la sentenza resa dalla Corte EDU avrebbe avuto effetto nei loro confronti, senza che la Corte EDU dovesse addentrarsi nel riparto di competenze Stati/Unione europea. Solo ove fosse emerso *prima facie* che la responsabilità della violazione era chiaramente addebitabile ad uno solo tra i convenuti (gli Stati o le istituzioni), la Corte EDU avrebbe potuto dichiararlo nella propria sentenza, facilitandone così l'esecuzione<sup>64</sup>. È ben noto che tale meccanismo è stato bocciato dalla Corte di giustizia nel parere 2/13, in quanto non garantiva sufficientemente l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione ed il riparto di competenze Stati/Unione<sup>65</sup>. Nulla vieta, tuttavia, di immaginare un analogo meccanismo, con gli eventuali correttivi, per le ipotesi in cui le Regioni intervengano nella fase contenziosa della procedura di infrazione. Del resto, lo stesso AG Bobek nelle conclusioni relative alla causa *Région de Bruxelles* riteneva che – ai fini di consentire la legittimazione attiva delle Regioni ai sensi dell'art. 263 TFUE - si dovesse utilizzare il criterio *Vlaams Gewest* a prima vista, in modo da aprire le vie di accesso alla giustizia alle Regioni senza che la Corte potesse/dovesse addentrarsi nell'analisi del riparto di competenze interno.

Un ultimo argomento a favore dell'ampliamento delle possibilità di intervento per le Regioni – ma non meno importante – risiede nella relativa facilità della procedura. La soluzione più semplice sarebbe, infatti, quella di modificare lo Statuto della Corte di giustizia per consentire ad enti portatori di istanze locali di intervenire nelle controversie tra Stati e istituzioni. La modifica dello Statuto (ad eccezione del titolo I e dell'art. 64) può essere effettuata con procedura legislativa ordinaria ai sensi dell'art. 281 TFUE. Sarebbe sufficiente eliminare per tale via la frase che vieta alle persone fisiche e giuridiche di intervenire tra Stati e istituzioni oppure inserire espressamente le Regioni tra gli “intervenienti privilegiati” al pari di Stati e istituzioni. La prima opzione, la quale andrebbe a vantaggio di tutte le persone fisiche e giuridiche,

---

<sup>62</sup> Progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU, 47+1(2013)008rev2, del 5 aprile 2013, riveduto il 10 giugno 2013, reperibile al [link](https://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2013/47_1_2013_008rev2_EN.pdf) [https://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2013/47\\_1\\_2013\\_008rev2\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2013/47_1_2013_008rev2_EN.pdf).

<sup>63</sup> *Ibidem*, art. 3 “Co-respondent mechanism”.

<sup>64</sup> *Ibidem*, art. 3, par.7: «If the violation in respect of which a High Contracting Party is a co-respondent to the proceedings is established, the respondent and the co-respondent shall be jointly responsible for that violation, unless the Court, on the basis of the reasons given by the respondent and the co-respondent, and having sought the views of the applicant, decides that only one of them be held responsible».

<sup>65</sup> Cfr. Corte giust., 18 dicembre 2014, parere 2/13, *Adesione dell'UE alla CEDU*, ECLI:EU:C:2014:2454, spec. punti 215 ss.

comporterebbe sempre la necessità per le Regioni di dimostrare uno specifico interesse ad intervenire, ma consentirebbe – ove tale interesse fosse sussistente – di intervenire in tutte le cause tra Stati e istituzioni (o tra istituzioni o tra Stati), ivi comprese le procedure di infrazione. La seconda opzione eliminerebbe anche questo onere, ma risulterebbe senz'altro più problematica per la creazione di una nuova categoria di soggetti privilegiati, la cui esclusione dalla legittimazione attiva nelle azioni previste dal Trattato risulterebbe poi difficilmente giustificabile.

Una soluzione ben più semplice rispetto ad una modifica dei Trattati ai sensi dell'art. 48 TUE, la quale sarebbe necessaria – ad esempio – per modificare l'art. 263 TFUE in modo da consentire l'inserimento delle Regioni tra i ricorrenti privilegiati.

Del resto, lo Statuto della Corte sembra in qualche modo già prendere in considerazione la necessità di consentire una certa flessibilità con riguardo all'istituto dell'intervento. L'art. 53 Statuto, infatti, nel fare rinvio alle regole di procedura dettate dallo Statuto stesso per la Corte, per i processi davanti al Tribunale, prevede espressamente che il Regolamento di procedura possa derogare all'art. 40, quarto comma, Statuto nell'ambito del contenzioso in materia di proprietà intellettuale e l'art. 173, par. 3, RP, conseguentemente, prevede che l'interveniente disponga degli stessi diritti processuali delle parti principali. Esso può aderire alle conclusioni di una parte principale nonché formulare conclusioni e motivi autonomi rispetto a quelli delle parti principali. Un'analoga flessibilità nonché un simile arricchimento dei diritti e delle facoltà degli intervenienti sarebbe quanto mai auspicabile per consentire l'intervento delle Regioni nelle procedure di infrazione.

È possibile, infine, osservare che lo stesso statuto processuale dell'interveniente pare non essere ancora del tutto definito dai regolamenti di procedura e dallo Statuto: ad esempio, è al momento *sub judice* la questione (inedita) della persistenza dello *status* di interveniente, ammesso dalla Corte nella fase del procedimento di impugnazione, anche nella successiva fase di rinvio dinanzi al Tribunale<sup>66</sup>.

Alla luce di quanto sopra, si può concludere che consentire la possibilità di intervento alle Regioni nei giudizi tra Stati e istituzioni (e, dunque, anche nelle procedure di infrazione) costituirebbe, in definitiva, una tappa importante del processo di valorizzazione di tali enti nell'ordinamento comunitario.

---

<sup>66</sup> Cfr. le conclusioni dell'AG Szpunar del 14 luglio 2022, in Corte giust. (grande sez.), cause riunite C-31/22 P(I), C-32/22 P(I) e C-74/22 P(I), *Atlas Copco Airpower e a c. Magnetrol International e Commissione europea*, ECLI:EU:C:2022:575.