

## Il *locus standi* dei ricorrenti “non privilegiati” nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea\*

Teresa Maria Moschetta

SOMMARIO: 1. Il sistema di garanzie sul controllo di legittimità degli atti a livello sovranazionale: cenni introduttivi. – 2. Il *locus standi* dei ricorrenti non privilegiati tra “interesse” e “legittimazione” ad agire. – 3. Sviluppi giurisprudenziali sulla definizione di persona fisica o giuridica in tema di ricevibilità dei ricorsi di annullamento. – 4. Recenti considerazioni sulla definizione di atti impugnabili: il caso delle direttive. – 4.1. (segue) degli atti regolamentari. – 4.2. (segue) degli atti regolamentari non implicanti misure di esecuzione. – 4.3. (segue) degli atti preparatori e intermedi. – 5. Le recenti pronunce sugli effetti dell’atto sulla sfera giuridica dei ricorrenti: la questione della incidenza diretta. – 5.1. (segue) l’incidenza diretta delle direttive. – 5.2. (segue) l’incidenza diretta degli atti regolamentari. – 6. La legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati tra tutela effettiva ed equilibrio inter-organico nel sistema giurisdizionale a livello sovranazionale.

### 1. Il sistema di garanzie sul controllo di legittimità degli atti a livello sovranazionale: cenni introduttivi

La definizione del *locus standi* delle persone fisiche e giuridiche nell’ambito del ricorso per annullamento degli atti dell’Unione europea costituisce da sempre un *vulnus* nel sistema di garanzie accordate al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, che è riconosciuto dall’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali<sup>1</sup>. Nonostante le importanti modifiche apportate con

---

\* L’articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

<sup>1</sup> Sul tema in generale vedi N. Trocker, *L’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e l’evoluzione dell’ordinamento comunitario in materia di tutela giurisdizionale dei diritti*, in G. Vettori (a cura di), *Carta, Europa e diritti dei privati*, Milano, 2002, p. 381 ss.; A. Rottola, *L’effettività dell’ordinamento comunitario e del suo sistema giurisdizionale*, Bari, 2008; O. Porchia, *L’effettività del diritto dell’Unione tra tutela del singolo e salvaguardia dell’ordinamento*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Teasuro*, 2014, IV, p. 2311 ss.; D. Domenicucci - F. Filpo, *La tutela giurisdizionale effettiva nel diritto dell’Unione europea*, in R. Mastroianni - O. Pollicino - S. Allegrezza - F. Pappalardo - O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Milano, 2017, p. 863 ss.; R. Mastroianni, *L’effettività della tutela giurisdizionale alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *Liber Amicorum in onore di Antonio Tizzano: de la*

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

il Trattato di Lisbona all’art. 263, quarto comma, TFUE, infatti, gli individui rimangono per antonomasia ricorrenti “non privilegiati” le cui istanze di controllo sulla legittimità degli atti delle istituzioni, organi ed organismi dell’Unione europea soggiacciono a requisiti di ammissibilità particolarmente restrittivi, anche alla luce della giurisprudenza che ne ha esplicitato portata e significato<sup>2</sup>.

La Corte di giustizia dell’Unione europea ha sovente “giustificato” i limiti di accesso al ricorso per annullamento incontrati dalle persone fisiche e giuridiche, sottolineando come l’Unione sia comunque dotata di un “sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti” inteso a “garantire il controllo della legittimità degli atti dell’Unione europea”<sup>3</sup>. Come noto, infatti, a livello sovranazionale la tutela giurisdizionale delle persone fisiche e giuridiche avverso atti, che presentino vizi di legittimità, spetta al Tribunale, che è l’organo deputato a conoscere in “primo grado” i

---

*Cour Ceca à la Cour de l’Union*, 2018, p. 586 ss.; G. Vitale, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 28 febbraio 2018; M.E. Bartoloni, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell’art. 19, par. 1, TUE*, in *Il diritto dell’Unione Europea*, 2019, p. 245 ss.; A. Favi, *La dimensione “assiologica” della tutela giurisdizionale effettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia. In Tema di crisi dello stato di diritto: quali ricadute sulla protezione degli individui?*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2020, p. 795 ss.

<sup>2</sup> Sul tema, *ex multis*, A. Arnulf, *Private Applicants and the Action for Annulment Under Article 173 of the EC Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 7 ss.; Id, *Private Applicants and the Action for Annulment Since Codorniu*, in *Common Market Law Review*, 2001, p. 7 ss.; 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.; A.M. Romito, *Il ricorso per annullamento e i limiti alla tutela dei ricorrenti non privilegiati*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2013, p. 525 ss.; S. Marino, *La legittimazione attiva dei privati nel ricorso per annullamento: quali novità a seguito del Trattato di Lisbona?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, p. 1126 ss.; R. Mastroianni - A. Pezza, *Striking the Right Balance: Limits on the Rights 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.; M. Kucho, *The Status of Natural or Legal Persons According to the Annulment Procedure Post-Lisbon*, in *LSE Law Review*, 2017, p. 101 ss.; M. Simoncini, *Different Shades of Legal Standing and the Right to Judicial Protection of Private Parties in the Banking Union: Trasta Komerbanko*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1867 ss.; C. Amalfitano, *Standing (Locus Standi). Court of Justice of the European Union (CJEU)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2021.

<sup>3</sup> Sul punto vedi sentenze del 23 aprile 1986, causa 294/83, *Le Verts c. Parlamento*, punto 23; del 25 luglio 2002, C-50/00, *Union de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, punto 40; del 29 luglio 2010, causa C-550/09, *E e F*, punto 44; del 3 ottobre 2013, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami c. Parlamento e Consiglio*, punto 92; del 28 marzo 2017, C-72/15, *Rosneft*, punto 66; del 30 maggio 2017, causa C-45/15 P, *Safa Nico Sepahan c. Consiglio*, punto 35; del 5 novembre 2019, C-663/17P, C-669/17P, *P-DEP-BCE c. Trasta Komerbanka*, punto 54.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

ricorsi per annullamento presentati da persone fisiche e giuridiche. Alla Corte di giustizia, invece, è riservato il ruolo di garante ultimo della tutela giurisdizionale effettiva dei singoli, nella sua duplice veste di giudice di “secondo grado” per i ricorsi di annullamento e di custode della validità degli atti nei rinvii pregiudiziali presentati da giudici nazionali, anche su “istanza indiretta” delle parti del procedimento *a quo* in cui l’atto ritenuto viziato dovrebbe trovare applicazione<sup>4</sup>.

Cionondimeno, un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato limita la ricevibilità dei rinvii pregiudiziali “sollecitati” da persone fisiche e giuridiche ai soli casi in cui essi non siano stati legittimati ad esperire un “ricorso diretto” per annullamento dell’atto alle condizioni e nei limiti temporali previsti dall’art. 263, quarto comma, TFUE. Secondo la c.d. clausola TWD, infatti, il ricorso al rinvio pregiudiziale dovrebbe costituire solo una *extrema ratio* per garantire la tutela giurisdizionale degli individui nel controllo di legittimità degli atti. Tale limitazione riflette primariamente l’intento di garantire la certezza del diritto applicabile nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea, ma può anche risultare funzionale a “non appesantire” la mole di lavoro della Corte con rinvii pregiudiziali aventi ad oggetto questioni giuridiche che dovrebbero trovare soluzione, *in primis*, nell’ambito del ricorso per annullamento quale strumento giurisdizionale preposto a controllare in via diretta la legittimità degli atti adottati a livello sovranazionale<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Sul punto vedi, *ex multis*, P. Mengozzi, *L’applicazione del diritto comunitario e l’evolgersi della giurisprudenza della Corte di giustizia nella direzione di una chiamata dei giudici nazionali ad assicurare una efficace tutela dei diritti ad esso attribuiti ai cittadini degli Stati membri*, in L. Randelli - C. Bottari - D. Donati (a cura di), *Diritto amministrativo comunitario*, Rimini, 1994, p. 29 ss.; F.G. Jacobs, *Effective Judicial Protection of Individuals in the European Union: Now and in the Future*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2002, p. 203 ss.; S.M. Carbone, *Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2008, p. 239 ss.; M. Condinanzi - R. Mastroianni, *Il contenzioso dell’Unione europea*, Torino, 2009; R. Baratta, *National Courts as “Guardians” and “Ordinary Courts” of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2011, p. 204 ss.; E. Cannizzaro, *Effettività del diritto dell’Unione e rimedi processuali nazionali*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2013, p. 665 ss.; R. Barents, *EU Procedural Law and Effective Legal Protection*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 1437 ss.; K. Lenaerts - I. Maselis - K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford, 2014.

<sup>5</sup> Vedi Sentenze della Corte del 9 marzo 1994, causa C-188/92, *TWD/Bundensrepublik Deutschland*, punto 17; del 30 gennaio 1997, causa C-178/95, *Wijjo*, punti da 15 a 25; del 17 febbraio 2001, causa C-239/99, *Nachi Europe*, punti da 29 a 40; del 27 Novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, punto 41; del 5 marzo 2015, causa C-667/13, *Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português*, punto 28; del 14 marzo 2017, causa C-158/14,

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

In tale prospettiva d’analisi, l’orientamento interpretativo di ciascun organo giurisdizionale deputato a valutare le condizioni di ricevibilità dei ricorsi per annullamento presentati da persone fisiche e giuridiche appare rilevante nel preservare siffatta articolazione degli strumenti di controllo sulla legittimità degli atti dell’Unione europea. Infatti, quanto più dette condizioni sono intese in termini restrittivi, tanto più aumenta la possibilità che il presunto vizio di legittimità venga in rilievo in un procedimento giurisdizionale nazionale in cui quell’atto dovrebbe trovare applicazione, dando luogo ad un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia. A questo riguardo, appare interessante rilevare come i più recenti sviluppi giurisprudenziali sul tema riflettano una duplice tendenza nell’orientamento interpretativo dei due organi giurisdizionali dell’Unione europea: il Tribunale appare propenso a mantenere una interpretazione restrittiva delle condizioni per riconoscere l’accesso diretto delle persone fisiche e giuridiche al controllo di legittimità degli atti, mentre la Corte di giustizia sembra più incline ad “allargare” le maglie di applicazione di tali criteri, riconoscendo la legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati in una prospettiva apparentemente “evolutiva”.

Il presente lavoro si propone di analizzare la più recente dialettica tra gli organi giurisdizionali dell’Unione europea avente ad oggetto la definizione del *locus standi* dei ricorrenti non privilegiati attraverso la lente prospettiva dell’articolazione del sistema giurisdizionale a livello sovranazionale, anche alla luce dell’attuale *iter* di riforma dell’esercizio delle competenze inerenti al rinvio pregiudiziale. Senza volere delineare un rapporto di consequenzialità tra questioni evidentemente distinte, l’intento della ricerca è interrogarsi su come l’annosa questione della definizione del *locus standi* dei ricorrenti non privilegiati possa incidere sull’equilibrio inter-

---

*A e a.*, punto 70. Sul punto vedi D. Wyatt, *The Relationship Between Action for Annulment and References on Validity After TWD Deggendorf*, in J. Lombay - A. Biondi (eds), *Remedies for Breach of EC Law*, Chichester, 1997, p. 55 ss.; M. Ambanelli, *La giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di rapporti fra azione di annullamento e rinvio pregiudiziale di validità dopo le sentenze TWD Textilwerke e Wiljo*, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1998, p. 131 ss.; M.P. Chiti, *Il rinvio pregiudiziale e l’intreccio tra diritto processuale nazionale ed europeo: come custodire i custodi dagli abusi del diritto di difesa?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, p. 745 ss.; R. Schwensfeier, *The TWD Principle Post Lisbon*, in *European Law Review*, 2012, p. 156 ss.; N. Wahl - L. Prete, *The Gatekeepers of Article 267 TFEU: On Jurisdiction and Admissibility of Reference for Preliminary Rulings*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 511 ss e sia consentito il riferimento a T.M. Moschetta, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso di annullamento alla luce della “deroga TWD”*. Nota a commento della sentenza *Georgsmarienhütte*, in *Eurojus*, 2019, disponibile online.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

organico nell’esercizio delle funzioni giurisdizionali della Corte di giustizia e del Tribunale. In tale prospettiva, una interpretazione evolutiva dei criteri di ricevibilità dei ricorsi per annullamento presentati da persone fisiche e giuridiche potrebbe contribuire a realizzare quella complessa ma necessaria sintesi tra tutela giurisdizionale effettiva dei singoli e buona amministrazione della giustizia a livello sovranazionale.

2. *Il locus standi dei ricorrenti non privilegiati tra “interesse” e “legittimazione”  
ad agire*

L’ordinamento giuridico dell’Unione europea si basa sul valore dello “stato di diritto”, enunciato dall’art. 2 TUE, che presuppone l’esistenza di una chiara articolazione gerarchica del proprio complesso normativo e di un meccanismo di controllo volto ad assicurare la compatibilità degli atti di diritto derivato con le sue disposizioni primarie o costituzionali<sup>6</sup>. Come già posto in rilievo, lo strumento deputato a controllare in via diretta la conformità ai Trattati degli atti dell’Unione è il “ricorso per annullamento”, ai sensi dell’art. 263 TFUE, mediante il quale diverse tipologie di ricorrenti possono richiedere alla Corte di giustizia o al Tribunale di controllare la legittimità di un atto adottato da istituzioni, organi e organismi dell’Unione entro il termine di due mesi dalla sua pubblicazione o notifica al destinatario<sup>7</sup>.

In tale contesto, le persone fisiche o giuridiche rientrano nella categoria dei ricorrenti c.d. “non privilegiati” poiché la loro legittimazione ad agire al fine di richiedere l’annullamento di un atto risulta condizionata da specifici requisiti indicati nell’art. 263, quarto comma, TFUE, che concernono la tipologia dell’atto contestato e l’incidenza dello stesso sulla loro sfera giuridica<sup>8</sup>. Sebbene l’attuale formulazione dei criteri di ricevibilità dei ricorsi per annullamento presentati da persone fisiche e giuridiche rifletta l’intento

<sup>6</sup> Vedi art. 19, par. 1, TUE. Sul tema in generale vedi: K. Lenaerts, *The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1626 ss.; R. Barents, *The Court of Justice After the Treaty Lisbon*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 709 ss.

<sup>7</sup> Sul punto vedi, *ex multis*, M. Condanzi - R. Mastroianni, *Il ricorso per annullamento*, in M. Condanzi - R. Mastroianni, *Il contenzioso dell’Unione europea*, 2009, p. 109 ss.

<sup>8</sup> Come noto, la disposizione in parola prevede che “qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre (..) un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura di esecuzione” (corsivo aggiunto.)

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

dei redattori del Trattato di Lisbona di ampliare il *locus standi* dei ricorrenti non privilegiati, la formulazione letterale dell’art. 263, quarto comma, TFUE continua a porre rilevanti dubbi interpretativi che lasciano alla Corte di giustizia e al Tribunale un ampio margine discrezionale nella definizione della posizione giuridica dei ricorrenti non privilegiati, dando luogo ad una prospettiva non sempre univoca che mal si concilia con il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva riconosciuta a livello sovranazionale<sup>9</sup>.

La posizione di ricorrente “debole” o “condizionato” che è attribuita dai trattati alle persone fisiche o giuridiche va considerata in una duplice accezione inerente, da un lato, alla legittimazione ad agire, dall’altro, all’interesse ad agire che il soggetto che presenta un ricorso per annullamento può far valere per ottenere la dichiarazione di nullità di un atto adottato dalle istituzioni, organi ed organismi dell’Unione europea. La recente giurisprudenza della Corte di giustizia, infatti, ha stabilito che l’interesse ad agire e la legittimazione ad agire costituiscono due distinte condizioni di ricevibilità che devono essere soddisfatte cumulativamente da una persona fisica e giuridica per poter proporre un ricorso per annullamento<sup>10</sup>.

La legittimazione ad agire attiene ai requisiti di ricevibilità stabiliti dall’art. 263, quarto comma, TFUE, ossia, nel caso di un atto avente portata generale è richiesta la compresenza dell’incidenza “diretta” ed “individuale” dello stesso sulla sfera giuridica del ricorrente, mentre laddove si tratti di un atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione rileva la sola incidenza “diretta” che solleva il ricorrente dall’onere di dimostrare l’incidenza individuale dell’atto ai sensi della clausola *Plaumann*. Di converso, l’interesse ad agire presuppone che l’annullamento dell’atto possa, di per sé, avere conseguenze giuridiche e che l’azione possa quindi, per il suo esito,

---

<sup>9</sup> A questo riguardo, occorre rilevare come, secondo costante giurisprudenza, un qualsiasi fatto relativo alla ricevibilità del ricorso possa costituire una questione di ordine pubblico su cui gli organi giurisdizionali investiti del ricorso di annullamento possono pronunciarsi d’ufficio. Vedi sentenza del 15 giugno 2023, causa C-499/21 P, *Jousha Silver*, punto 38; del 5 settembre 2013, C-573/11 P, *Clientearth*, punto 20; del 4 febbraio 2021, causa C-701/19, *Pilatus Bank*, punto 23; del 29 novembre 2007, C-176/06 P, *Stadwerke Schwäbisch Hall*, punto 18.

<sup>10</sup> Vedi sentenze del 17 settembre 2015, causa C-33/14 P, *Mory e a. c. Commissione*, punto 62; del 27 febbraio 2014, causa C-132/12 P, *Stichting Woonpunt c. Commissione*, punti 67 e 68; del 27 febbraio 2014, causa C-133/12P, *Stichting Woonlinie c. Commissione*, punti 54 e 55.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

procurare un vantaggio alla parte che l’ha promossa<sup>11</sup>. In questa prospettiva, secondo la Corte di giustizia, l’interesse ad agire costituisce un presupposto essenziale e fondamentale per qualsiasi azione giudiziaria<sup>12</sup>; per contro, non vi sarebbe l’interesse ad agire quando l’esito favorevole di un’azione non potrebbe, in ogni caso, dare soddisfazione al ricorrente<sup>13</sup>.

Partendo da tale distinguo, la Corte di giustizia subordina l’analisi della sussistenza dei requisiti di ricevibilità del ricorso presentato da persone fisiche e giuridiche ad una valutazione della rilevanza del giudicato sulla posizione giuridica del singolo. Un esempio in tal senso, si rinviene nella recente sentenza *Jousha Silver* in cui la Corte di giustizia, in un ricorso di annullamento in secondo grado di giudizio, ha ritenuto di dover esaminare d’ufficio l’interesse ad agire del ricorrente prima di pronunciarsi, eventualmente ed in subordine all’esito della prima questione, su errori di diritto commessi dal Tribunale nel respingere il ricorso in primo grado per mancanza della legittimazione ad agire dei ricorrenti<sup>14</sup>.

Nel caso di specie, il Tribunale aveva dichiarato irricevibile il ricorso di annullamento avente ad oggetto la decisione adottata dal Consiglio per concludere l’accordo di recesso tra Unione europea e Regno Unito dal quale sarebbe derivata la perdita o la privazione della cittadinanza europea e dei diritti connessi a tale *status*. L’organo giurisdizionale di prima istanza, infatti, aveva basato la propria pronuncia relativa alla legittimazione ad agire del ricorrente sulla definizione di incidenza individuale di un atto non qualificabile come atto regolamentare ai sensi dell’art. 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE<sup>15</sup>.

Di converso, la Corte di giustizia non ha ritenuto di dover procedere all’analisi delle condizioni di ricevibilità relative alla legittimazione ad agire del ricorrente, avendo riscontrato la mancanza dell’interesse ad agire dello stesso. A questo riguardo, infatti, essa ha ricordato che la decisione di recedere dall’Unione europea dipende esclusivamente dalla scelta sovrana

<sup>11</sup> Sulla definizione di interesse ad agire vedi anche sentenze del 15 marzo 1973, causa 37/72, *Marcato c. Commissione*, punti 2-8; del 20 maggio 1987, causa 432/85, *Souna c. Commissione*, punto 20; del 7 giugno 2007, causa 362/05P, *Wunenburger c. Commissione*, punto 42; del 17 aprile 2008, cause C-373/06 P, C-379/06P, C-382/06P, *Flaherty c. Commissione*, punto 25.

<sup>12</sup> Vedi sentenze del 24 aprile 1996, causa C-19/93P, *Rendo c. Commissione*, punto 13; del 17 settembre 2015, causa C-33/14 P, *Mory*, cit., punti 55 e 58.

<sup>13</sup> Vedi sentenze del 9 giugno 2011, causa C-401/09 P, *Evropaiki Dynamiki c. BCE*, punto 49; del 23 novembre 2017, causa C-596/15 P, *Bionorica c. Commissione*, punto 88.

<sup>14</sup> Sentenza del 15 giugno 2023, causa C-499/21 P, *Jousha Silver*, cit., punto 38.

<sup>15</sup> Vedi *infra*, ordinanza dell’8 giugno 2021, causa T-252/20, *Jousha Silver c. Consiglio*.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

dello Stato membro che intende avvalersi dell’art. 50 TUE<sup>16</sup>. Conseguentemente, l’annullamento della decisione controversa non avrebbe procurato ai ricorrenti un vantaggio idoneo a giustificare un interesse ad agire, poiché il danno subito a causa della perdita della cittadinanza europea non sarebbe stato, in ogni caso, sanato da una dichiarazione di illegittimità dell’accordo di recesso e degli atti relativi alla sua conclusione da parte dell’Unione europea. Tanto è bastato alla Corte di giustizia per dichiarare il ricorso in secondo grado irricevibile e non pronunciarsi sulle questioni di diritto emerse con riferimento alla pronuncia del Tribunale sull’interpretazione delle condizioni di ricevibilità relative alla legittimazione ad agire<sup>17</sup>.

La sentenza *Jousha Silver* appare interessante nella misura in cui la Corte di giustizia, da un lato, applica una condizione aggiuntiva, non prevista dai trattati, per verificare la ricevibilità di un ricorso di annullamento presentato da persone fisiche e giuridiche, dall’altro, evita di pronunciarsi su questioni ancora aperte relative all’interpretazione dell’art. 263, quarto comma, TFUE. La ragione di tale scelta dell’organo giurisdizionale d’appello potrebbe anche ricondursi alla volontà di non alterare la coerenza del suo recente orientamento giurisprudenziale, in relazione alla specificità del caso di specie. Per quanto si andrà ad evidenziare, infatti, la Corte di giustizia, una volta valutata la rilevanza del giudicato per la tutela della posizione giuridica del ricorrente non privilegiato, sembra sempre più propensa ad allargare le condizioni di riconoscimento della legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati ai sensi dell’art. 263, quarto comma, TFUE, a fronte di una diversa tendenza rilevabile nelle pronunce emanate in primo grado di giudizio dal Tribunale.

In questa prospettiva, l’analisi delle più recenti sentenze della Corte di giustizia e del Tribunale relative alle condizioni di ricevibilità enunciate nell’art. 263, quarto comma, TFUE risulta rilevante per valutare l’effettività della tutela giurisdizionale accordata ai singoli dai due organi giurisdizionali

---

<sup>16</sup> Vedi sentenze del 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman*, punto 50; del 9 giugno 2022, causa C-673/20, *Prefet du Gers*, punto 53. Per quanto attiene al caso di specie, pertanto, la perdita della cittadinanza europea e dei diritti connessi a tale *status* è stata considerata una conseguenza che discende automaticamente dalla decisione del Regno Unito di recedere e che non dipende dall’accordo di recesso o dall’atto adottato dal Consiglio per concludere lo stesso (Sentenza del 15 giugno 2023, causa C-499/21 P, *Jousha Silver*, cit., punto 43).

<sup>17</sup> Sentenza del 15 giugno 2023, causa C-499/21 P, *Jousha Silver*, cit., punti 46-48.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

dell’Unione europea nell’ambito del controllo sulla legittimità degli atti adottati a livello sovranazionale.

3. *Sviluppi giurisprudenziali sulla definizione di persona fisica o giuridica in tema di ricevibilità dei ricorsi di annullamento*

La valutazione della legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati pone in primo luogo la questione di delimitare la portata della nozione di “persone fisiche e giuridiche” alla luce dell’art. 263, quarto comma, TFUE. In particolare, con riferimento alla definizione di persona giuridica la Corte di giustizia ha recentemente aperto in maniera significativa le porte del ricorso per annullamento, riconoscendo la legittimazione ad agire anche a soggetti non espressamente contemplati nell’art. 263, quarto comma, TFUE. Un esempio in tal senso concerne la recente giurisprudenza riguardante il *locus standi* di Stati terzi i cui ricorsi rispondano alle condizioni di ricevibilità stabilite nella disposizione in parola. Come noto, nella sentenza *Venezuela c. Consiglio*, la Corte di giustizia per la prima volta ha chiarito che nella nozione di persona giuridica rientrano anche gli Stati terzi. Questi ultimi, infatti, non possono essere considerati ricorrenti privilegiati alla stessa stregua degli Stati membri e delle istituzioni dell’Unione europea, ai quali l’art. 263, terzo comma, TFUE riconosce un interesse diffuso a contestare la legittimità degli atti UE adottati a livello sovranazionale<sup>18</sup>.

Il ragionamento della Corte di giustizia prende le mosse dalla constatazione secondo cui le nozioni contenute nei Trattati e negli atti di diritto derivato richiedono una interpretazione autonoma da applicarsi uniformemente a livello sovranazionale qualora manchi nelle stesse un qualsivoglia riferimento agli ordinamenti nazionali. Secondo tale impostazione, la Corte di giustizia ha fatto ricorso ai consueti criteri

---

<sup>18</sup> Sentenza del 22 giugno 2021, causa C-872/19 P, *Venezuela c. Consiglio* (*Affectation d’un état Tiers*). Sul tema vedi N. Kuplewatzky, *Venezuela v. Council: Standing of Third Countries Before the EU Courts*, in *Global Trade and Customs Journals*, 2021, p. 203 ss.; B. Vázquez Rodríguez, *El Locus Standi de terceros estados para interponer recurso de anulación contra medidas restrictiva de la UE: el asunto C-872/19 P Venezuela/Consejo*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2021, p. 1037 ss.; D. Yovanof, *The ECJ and the Rise of Adjudicatory Jurisdiction, Venezuela v. Council*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 1893 ss.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

ermeneutici utilizzati nella sua giurisprudenza per interpretare la nozione di “persona giuridica” di cui all’art. 263, quarto comma, TFUE<sup>19</sup>.

Per quanto concerne la portata “letterale” della disposizione in parola, la Corte ha rilevato come non emerga dalla stessa né dalle altre disposizioni del diritto primario dell’Unione europea l’indicazione di una possibile esclusione di talune categorie di persone giuridiche dal *locus standi* dinanzi agli organi giurisdizionali dell’Unione europea. In linea di principio, pertanto, nessuna persona giuridica dovrebbe essere privata della facoltà di proporre un ricorso di annullamento degli atti adottati a livello sovranazionale.<sup>20</sup>

Per quanto concerne l’interpretazione “contestuale” e “teleologica” dell’art. 263, quarto comma, TFUE, la Corte ha fatto esplicito riferimento al valore dello stato di diritto, ai sensi dell’art. 2 TUE, che trova espressione nel principio della tutela giurisdizionale effettiva e negli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune ai sensi dell’art. 23 TUE<sup>21</sup>. Conseguentemente, la nozione di persona giuridica ai fini della ricevibilità di un ricorso di annullamento è stata estesa per includere anche gli Stati terzi che divengono così titolari della legittimazione ad agire per contestare la

---

<sup>19</sup> Vedi sentenza del 6 ottobre 2020, causa C- 181/19, *Jobcenter Krefeld*, punto 61; del 18 gennaio 2017, causa C-427/15, *New Wave CZ*, punto 19; del 17 marzo 2016, causa C-99/15, *Leffers*, punto 14; del 25 settembre 2015, causa C-127/14, *Surmacz*, punto 28; del 21 maggio 2015, causa C-65/14, punto 43. In tema di interpretazione del diritto dell’Unione europea vedi A. Tizzano, *Problemi “linguistici” nell’interpretazione e applicazione del diritto dell’Unione europea*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2017, p. 861 ss.; G. D’Agnone, *L’interpretazione soggettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea*, Torino, 2020; K. Lenaerts - J.A. Gutierrez-Fons, *Les méthodes d’interprétation de la Cour de Justice de l’Union Européenne*, Brussels, 2020; S. Lattanzi, *L’evoluzione delle tecniche di interpretazione del diritto dell’Unione europea tra tendenze passate e sviluppi recenti*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2022, p. 361 ss.

<sup>20</sup> A questo riguardo, la sentenza in questione richiama la pregressa giurisprudenza della Corte da cui discende che la nozione di persona giuridica utilizzata dall’art. 263, quarto comma, TFUE, non possa essere interpretata restrittivamente. La legittimazione ad agire nell’ambito del ricorso per annullamento, infatti, è riconosciuta non soltanto alle persone giuridiche private ma anche agli enti pubblici in quanto dotati di personalità giuridica. Vedi sentenza del 22 giugno 2021, causa C-872/19 P, *Venezuela c. Consiglio (Affectation d’un état Tiers)*, cit., punti 44 - 46. Sul punto, la Corte rinvia alle ordinanze del 26 novembre 2009, causa C-444/08 P, *Região autónoma dos Açores c. Consiglio*, punto 31; del 1° ottobre 1997, causa C-180/97, *Regione Toscana c. Commissione*, punti da 10 a 12, nonché alle sentenze del 22 novembre 2001, causa C-452/98, *Nederlandse Antillen c. Consiglio*, punto 51; del 1° febbraio 2018, causa C-264/16 P, *Deutsche Bahn e a. c. Commissione*, punto 2; del 4 febbraio 2020, *Uniwrsytet Wrocławski e Polonia c. REA*, causa C-515/17, punto 69.

<sup>21</sup> Vedi sentenza del 22 giugno 2021, causa C-872/19 P, *Venezuela c. Consiglio (Affectation d’un état Tiers)*, cit., punti 48-49.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

legittimità degli atti dell’Unione europea, subordinatamente alle condizioni previste dall’art. 263, quarto comma, TFUE<sup>22</sup>.

La medesima questione era stata posta anche nel procedimento di primo grado dinanzi al Tribunale, il quale aveva dichiarato irricevibile il ricorso di annullamento presentato dal Venezuela senza arrivare a pronunciarsi esplicitamente sulla sua qualificazione di persona giuridica ai sensi dell’art. 263, quarto comma, TFUE. Secondo l’organo giurisdizionale di primo grado, la capacità giuridica di uno Stato si distingue da quella di un qualsivoglia operatore economico che sia interessato da una misura restrittiva dell’Unione europea, in ragione della versatilità dell’ambito di operatività statale che non può ridursi ad una attività specifica. In altre parole, il Tribunale, esclude la legittimazione ad agire degli Stati terzi, in ragione della rilevanza pubblica dei poteri da essi esercitati<sup>23</sup>.

L’approccio interpretativo utilizzato dal Tribunale sembra volto a non “forzare” l’applicazione delle condizioni inerenti alla legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati<sup>24</sup>. Nella medesima direzione, peraltro, si colloca la recente pronuncia *Renè Repasi* in cui il Tribunale ha respinto l’invito del ricorrente ad attribuire ai membri del Parlamento europeo un diritto di azione specifico, indipendente dalle condizioni dell’art. 263, quarto comma, TFUE, al fine di difendere i poteri democratici, limitandosi a

---

<sup>22</sup> Vedi sentenza del 22 giugno 2021, causa C-872/19 P, *Venezuela c. Consiglio (Affectation d’un état Tiers)*, cit., punto 50.

<sup>23</sup> Così argomentando, il Tribunale aveva fatto proprie le argomentazioni portate dal Consiglio secondo cui le modalità di azione del Venezuela non si riducono ad attività puramente commerciali, dovendo uno Stato esercitare prerogative dei poteri pubblici, soprattutto nell’ambito di attività connesse alla sua sovranità, quali le missioni di difesa, di polizia e di vigilanza (Sentenza del 20 settembre 2019, causa T-65/18, *Venezuela c. Consiglio*, punto 37).

<sup>24</sup> A questo riguardo, il Tribunale ricorda come il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, riconosciuto dall’art. 47 della Carta UE, non consenta di eludere i requisiti per la legittimazione ad agire stabiliti dall’art. 263, quarto comma, TFUE, pur costituendo un parametro di interpretazione degli stessi ai fini della valutazione sulla ricevibilità di un ricorso per annullamento degli atti presentato da persone fisiche e giuridiche. Sentenza del 20 settembre 2019, causa T-65/18, *Venezuela c. Consiglio*, cit. punto 50. Sul punto vedi sentenze del 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, punto 98; del 25 luglio 2002, causa C-50/00P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, punto 44; del 1° aprile 2004, causa C-263/02 P, *Commissione c. Jégo-Quéré*, punto 36; del 28 settembre 2016, causa T-600/15, *Pan Europe c. Commissione*, punto 50.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

rilevare come gli organi giurisdizionali non possano creare modalità di ricorso non previste dai trattati<sup>25</sup>.

Al di là della possibilità di riconoscere una specifica legittimazione ad agire in capo ai membri del Parlamento europeo, appare importante notare come la posizione espressa dal Tribunale faccia riferimento a quanto stabilito nella ormai lontana sentenza *Union Pequeños Agricultores* che, come noto, ha segnato lo spartiacque nella ricerca di un equilibrio tra il godimento del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva e le stringenti limitazioni poste alla legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati, portando alla attuale formulazione dell’art. 263, quarto comma, TFUE, che è stata introdotta dal Trattato di Lisbona<sup>26</sup>.

A questo riguardo, occorre ricordare come proprio la *ratio* che ha dato forma ai “nuovi” criteri di ricevibilità dei ricorsi presentanti da persone fisiche e giuridiche abbia trovato riflesso nella successiva giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea mediante il riconoscimento dell’art. 47 della Carta quale parametro di interpretazione delle condizioni volte a definire la legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati nei ricorsi di annullamento in una prospettiva teleologica ed evolutiva<sup>27</sup>. In tale prospettiva, pertanto, può essere letta la più recente giurisprudenza concernente le “maglie di accessibilità” per le persone fisiche e giuridiche del controllo in via diretta della legittimità degli atti adottati a livello sovranazionale.

---

<sup>25</sup> Vedi ordinanza del 21 giugno 2023, causa T-628/22, *Rene Repasi c. Commissione*, punto 38.

<sup>26</sup> Come noto, nella sentenza citata la Corte di giustizia, pur rigettando il ricorso dei ricorrenti in base alle condizioni di ricevibilità allora stabilite nell’art. 230 TCE, aveva osservato che la possibilità di concepire un sistema di controllo di legittimità degli atti comunitari di portata generale, diverso da quello stabilito dal diritto primario dell’Unione, spettasse esclusivamente agli Stati membri secondo la procedura di revisione ordinaria dei Trattati (Vedi sentenza del 25 luglio 2002, causa C-50/00P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, cit., punto 45).

<sup>27</sup> Vedi sentenze del 30 giugno 2022, causa C-99/21 P, *Danske Slagtermestre c. Commissione*, punto 42; del 3 dicembre 2020, causa C-461/18 P, *Changmao Biochemical Engineering/ Distillerie Bonollo e a.*, punto 55; del 28 aprile 2015, causa C-456/13 P, *T & L Sugars e Sidul Açúcares c. Commissione*, punto 44; sentenza del 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, punto 98; del 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, cit., punto 44; del 3 maggio 2002, causa T-177/01, *Commissione c. Jégo-Quéré*, punto 36.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

#### 4. Recenti considerazioni sulla definizione di atti impugnabili: il caso delle direttive

La ricevibilità dei ricorsi di annullamento presentati da persone fisiche e giuridiche richiedono la definizione della tipologia di atti di diritto derivato che siano suscettibili di un controllo di legittimità da parte degli organi giurisdizionali dell’Unione europea<sup>28</sup>. Tale questione si è posta di recente con riferimento alle direttive nella causa *Nord Stream 2*, dando luogo a una chiara divergenza tra Tribunale e Corte di giustizia nei rispettivi giudizi di primo e secondo grado. Nella sua ordinanza, infatti, il Tribunale aveva dichiarato irricevibile il ricorso della ricorrente persona giuridica, asserendo che l’atto contestato non potesse di per sé creare obblighi per un individuo né costituire fonte diretta ed immediata di obblighi, trattandosi di una direttiva non ancora recepita dagli Stati membri<sup>29</sup>. Seguendo le conclusioni dell’avvocato generale sul punto, invece, la pronuncia emessa in secondo grado di giudizio ha ribaltato il ragionamento del Tribunale, riconoscendo l’incidenza diretta della direttiva contestata sulla sfera giuridica della ricorrente<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Secondo una costante giurisprudenza, sono considerati atti impugnabili, ai sensi dell’art. 263 TFUE, tutti gli atti adottati dalle istituzioni, organi ed organismi dell’Unione, a prescindere dalla loro natura o dalla loro forma, intesi a produrre effetti giuridici sugli interessi del ricorrente purché modifichino in misura rilevante la situazione giuridica di quest’ultimo. Per determinare se un atto produca siffatti effetti occorre riferirsi alla sua sostanza e valutarne la portata giuridica in funzione di criteri obiettivi, come il contenuto dell’atto stesso, tenendo conto eventualmente del contesto in cui quest’ultimo è stato adottato nonché dei poteri dell’istituzione emanante. Vedi, *ex multis*, sentenze del 13 febbraio 2014, causa C-31/13 P, *Ungheria c. Commissione*, punto 55; del 25 ottobre 2017, cause C-593/15 P e C-594/15 P, *Slovacchia c. Commissione*, punto 47; del 20 febbraio 2018, causa C-16/16 P, *Belgio c. Commissione*, punto 32; del 9 luglio 2020, causa C-575/18 P, *Repubblica Ceca c. Commissione*, punto 47.

<sup>29</sup> In altre parole, l’organo giurisdizionale di primo grado dell’Unione europea, adottando un approccio formalistico, ha negato che la direttiva in questione potesse incidere direttamente sulla posizione giuridica della ricorrente ai sensi dell’art. 263, quarto comma, TFUE, trattandosi di una tipologia di atto non direttamente applicabile negli ordinamenti giuridici statali. Vedi ordinanza del 20 maggio 2020, causa T-526/19, *Nordstream 2 c. Parlamento e Consiglio*, punto 106. Sul tema dell’efficacia diretta delle direttive vedi, *ex multis*, L. Cecchetti, *Verso i cinquant’anni dell’effetto diretto delle direttive: questioni ancora aperte*, in *Quaderni Aisdue*, 2023, disponibile online.

<sup>30</sup> Vedi conclusioni dell’avvocato generale Bobek del 6 ottobre 2021, causa C-348/20P, *NordStream 2 c. Parlamento*, punti 40-43. Sul punto vedi F. Ferri, *L’impugnazione delle direttive*

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

La Corte di giustizia ha rilevato come la tesi sostenuta dal Tribunale finisse con il negare in via aprioristica l’incidenza diretta delle direttive poiché associava gli effetti giuridici da esse prodotti sugli individui alle misure di recepimento adottate a livello statale, ai fini del riconoscimento della legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati<sup>31</sup>. Secondo la Corte di giustizia, pertanto, quando una direttiva incide direttamente sulla situazione giuridica del ricorrente, la circostanza che siano state adottate o debbano ancora essere adottate misure di recepimento non è rilevante perché non mette in discussione il carattere diretto del legame tra la direttiva e gli effetti prodotti, a condizione che la direttiva non lasci agli Stati membri alcun potere discrezionale per quanto riguarda l’imposizione di obblighi sul ricorrente<sup>32</sup>.

La pronuncia della Corte di giustizia fa perno su un approccio sostanzialistico volto a definire l’incidenza diretta di un atto sulla base degli effetti prodotti sulla sfera giuridica degli individui. Un’analisi basata sulla

---

*da parte dei singoli: la rivoluzione “gentile” dell’Avvocato Generale Bobek, in Blog Aisdue, 23 novembre 2021. L’Avvocato generale aveva evidenziato come non fosse possibile equiparare, dal punto di vista concettuale, l’effetto diretto e l’incidenza diretta di un atto dell’Unione, trattandosi di due nozioni “ontologicamente distinte”. L’incidenza diretta, infatti, concerne il “nesso di causalità diretta tra l’atto impugnato e la modifica della situazione giuridica del ricorrente senza che ci sia un intervento aggiuntivo, da parte delle istituzioni dell’Unione o delle autorità nazionali, in grado di spezzare (tale) nesso”. In una prospettiva siffatta, la valutazione della incidenza diretta di una direttiva sulla sfera giuridica del ricorrente ai fini della definizione della sua legittimazione ad agire richiede “un approccio olistico e pragmatico che privilegia la sostanza sulla forma” (Nel punto 44 delle sue conclusioni l’avvocato generale Bobek richiama le conclusioni dell’avvocato generale Hogan del 20 gennaio 2021, causa C-872/19 P, *Venezuela c. Consiglio*, punto 105).*

<sup>31</sup> Sentenza del 12 luglio 2022, causa C-348/20P, *Nord Stream 2 c. Parlamento e Consiglio*, punto 71. Il ragionamento della Corte di giustizia fa leva sulla stessa formulazione letterale dell’art. 263, quarto comma, TFUE in cui il requisito dell’incidenza diretta dell’atto impugnato sulla sfera giuridica del ricorrente compare in termini identici tanto nella seconda quanto nella terza parte di frase, richiedendo una interpretazione identica sia nel caso in cui l’atto contestato sia un atto legislativo sia nel caso in cui l’atto contestato sia un atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione. In tale prospettiva, il requisito dell’incidenza diretta non può coincidere con il requisito della mancanza di misure di esecuzione poiché quest’ultimo rileva soltanto per sollevare il ricorrente non privilegiato dall’onere di dover dimostrare anche l’incidenza individuale dell’atto contestato quando esso non abbia natura legislativa, ai sensi dell’art. 263, quarto comma, terza parte di frase, TFUE.

<sup>32</sup> Sentenza del 12 luglio 2022, causa C-348/20P, *Nord Stream 2 c. Parlamento e Consiglio*, punto 74. Sul tema vedi S. Prechal, *Individuals Challenging Directives in EU Courts*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 41 ss.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

mera forma dell’atto, infatti, precluderebbe la legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati in tutti i casi in cui le istituzioni dell’Unione europea scelgano di adottare atti che necessitano di recepimento negli ordinamenti giuridici statali. Sul punto di diritto si rinvia al proseguo del presente lavoro nella parte in cui si analizzerà la diversa posizione assunta dalla Corte di giustizia e dal Tribunale nella definizione della incidenza diretta degli atti oggetto di ricorso di annullamento ai fini del riconoscimento della legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati.

#### 4.1. (segue) degli atti regolamentari

Un altro esempio della recente dialettica tra Corte di giustizia e Tribunale concerne la nozione di “atto regolamentare che non richiede alcuna misura di esecuzione”, contenuta nella terza parte di frase dell’art. 263, quarto comma, TFUE, al fine di definire la tipologia di atti sottoponibili al controllo giurisdizionale di legittimità<sup>33</sup>. Come noto, una giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea ormai consolidata fa rientrare nella definizione di atto regolamentare tutti gli atti non legislativi adottati dalle istituzioni, organi ed organismi dell’Unione europea<sup>34</sup> aventi portata

---

<sup>33</sup> Come già posto in rilievo, la disposizione in parola è stata introdotta nel Trattato di Lisbona per allargare le maglie dei criteri di ricevibilità dei ricorsi presentati da persone fisiche e giuridiche poiché con riferimento a tale tipologia di atti i ricorrenti non privilegiati devono dimostrare la “sola” incidenza diretta – non anche l’incidenza individuale – dell’atto contestato ai fini del riconoscimento della loro legittimazione ad agire nei ricorsi per annullamento. Sul tema vedi P.A. Van Malleghen - N. Baeten, *Before the Law Stands a Gatekeeper – Or, What is a “Regulatory Act” in Article 263(4) TFUE? Inuit Tapiriit Kanatami*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 1187 ss.; C. Werkmeister - S. Pötters - J. Traut, *Regulatory Acts Within Article 263 (4) TFEU. A dissonant Extension of Locus Standi for Private Applicants*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, p. 311ss.; J. Wildemeersch, *Standing Requirement of Private Parties in Action for Annulment Concerning Regulatory Acts: The State of Affairs 10 Years After the Entry Into Force of the Lisbon Treaty*, in D. Sarmiento Ramirez-Escudero - E. Burkhard - H. Ruiz Frabri (eds), *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union*, Luxemburg, 2019, p. 49 ss.; C. Buchanan, *Long Awaited Guidance on the Meaning of “Regulatory Act” for Locus Standi Under the Lisbon Treaty*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2012, p. 115 ss.

<sup>34</sup> In tal senso, sentenze del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, punti da 58 a 61; del 25 ottobre 2011, causa T-262/10, *Microban*, punto 21; del 6 novembre 2018, cause C-622/16 P a C-624/16 P, *Montessori*, punto 23.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

generale in quanto idonei a produrre effetti giuridici nei confronti di persone considerate in maniera generale ed astratta<sup>35</sup>.

Recentemente, il Tribunale si è pronunciato sulla definizione di atto regolamentare nella già citata pronuncia *Jousba Silver*, respingendo la richiesta del ricorrente di far rientrare in tale nozione la decisione adottata dal Consiglio per concludere l’accordo di recesso con il Regno Unito in base all’art. 50 TUE<sup>36</sup>. L’organo giurisdizionale di primo grado, infatti, ha rilevato come la nozione di “atto regolamentare” faccia pensare all’emanazione di norme da parte non tanto dell’organo legislativo quanto dell’organo esecutivo, basandosi sulle diverse versioni linguistiche dell’art. 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE<sup>37</sup>.

Il Tribunale fa discendere dalla “legittimazione democratica particolarmente forte” dell’atto impugnato la necessità di non applicare al caso di specie le condizioni di ricevibilità semplificate che l’art. 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE prevede con riferimento alla legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati per contestare la legittimità di atti regolamentari. Ad ulteriore sostegno di tale approccio

---

<sup>35</sup> In tal senso, vedi sentenze del 22 dicembre 2008, causa C-487/06 P, *British Aggregates c. Commissione*, punto 31; del 17 settembre 2009, causa C-519/07 P, *Commissione/Koninklijke FrieslandCampina*, punto 53; del 28 giugno 2018, causa C-219/16 P, *Lowell Financial Services/Commissione*, punto 42; del 6 novembre 2018, cause da C-622/16 P a C-624/16 P, *Montessori*, cit., punto 31.

<sup>36</sup> Sulla portata della pregressa giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea vedi: G. Caggiano, *La legittimazione ad agire per annullamento di un atto regolamentare da parte di soggetti che dimostrino un interesse individuale: il caso Montessori/Ferracci in materia di aiuti di stato e le esenzioni fiscali ICI/IMU agli enti ecclesiastici*, in *Eurojus*, 2018; G. Vitale, *La nozione di “atto regolamentare” nella sentenza Montessori: Legittimazione attiva dei singoli e gerarchia delle fonti*, in *Osservatorio europeo*, 22 luglio 2019; E. Gambaro - F. Mazzocchi, *Montessori v. Commissione: A New Frontier For Competitors of Beneficiaries to Bring Action Against a Commission Decision on Aid Schemes?*, in *Journal of European Competition Law*, 2019, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2019, p. 91 ss.; R. Caranta, *Knock and It Shall Be Opened Unto You: Standing for Non-Privileged Applicants After Montessori*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 163 ss.

<sup>37</sup> Vedi ordinanza dell’8 giugno 2021, causa T-252/20, *Silver c. Consiglio*, cit. Secondo tale impostazione, la decisione impugnata non poteva essere assimilata ad un atto del potere esecutivo per diversi ordini di ragioni: in primo luogo, la decisione di conclusione dell’accordo di recesso era stata adottata attraverso una procedura (non legislativa) che comporta l’intervento del Consiglio e del Parlamento in maniera “simile” ai procedimenti legislativi contemplati dal Trattato per l’adozione di atti normativi che incidono sui diritti connessi allo status di cittadino dell’Unione (punto 85); in secondo luogo, detta decisione comporta l’introduzione nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea di norme, contenute nell’accordo di recesso, che sono caratterizzate da una legittimità democratica paragonabile alle norme contenute in un atto legislativo (par. 86).

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

interpretativo, la sentenza in esame fa leva sul “rango” che gli accordi internazionali occupano nel sistema delle fonti del diritto dell’Unione europea, sottolineando come essi si pongano in una posizione prevalente rispetto a tutti gli altri atti di diritto derivato, siano essi legislativi o regolamentari. *A fortiori*, pertanto, la decisione di conclusione dell’accordo di recesso non avrebbe potuto considerarsi un atto regolamentare ai fini della definizione delle condizioni di ricevibilità del ricorso in esame<sup>38</sup>. Nel caso di specie, dunque, il Tribunale sembra ritagliarsi uno “spazio interpretativo” in mancanza di pronunce pregresse della Corte di giustizia sulla definizione degli atti aventi ad oggetto la conclusione di accordi internazionali quali atti regolamentari, ai sensi dell’art. 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE.

Nel giudizio di secondo grado, la Corte di giustizia ha “glissato” la questione, considerando il ricorso irricevibile per mancanza di interesse ad agire e lasciando aperta una importante questione inerente al significato di atto regolamentare e alla relativa legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati<sup>39</sup>. Cionondimeno, nella già menzionata sentenza *Venezuela c. Consiglio*, essa aveva mostrato la propensione a considerare in termini estensivi la nozione di atto regolamentare includendovi le decisioni aventi ad oggetto misure restrittive adottate nell’ambito della politica estera e di sicurezza comune dell’Unione europea, in quanto adottate secondo la procedura non legislativa di cui all’art. 215 TFUE<sup>40</sup>.

In questo caso, vale solo rilevare come la Corte di giustizia abbia usato proprio l’argomento della legittimazione democratica dell’atto contestato per suffragare la legittimazione ad agire del ricorrente, ricordando come le misure adottate in base agli articoli 21 e 23 TUE, relativi rispettivamente alla azione esterna e alla politica estera e di sicurezza comune dell’Unione europea, debbano essere espressione dei valori fondanti enunciati dall’art. 2 TUE.

#### 4.2. (segue) degli atti regolamentari non implicanti misure di esecuzione

Un ulteriore punto problematico che è stato di recente oggetto di un rapporto dialettico tra Corte di giustizia e Tribunale con riferimento agli atti

<sup>38</sup> Vedi ordinanza dell’8 giugno 2021, causa T-252/20, *Jousha Silver c. Consiglio*, punto 86.

<sup>39</sup> Vedi sentenza del 15 giugno 2023, causa C-499/21 P, *Jousha Silver*, cit.

<sup>40</sup> Vedi sentenza del 22 giugno 2021 C-872/19 P, *Venezuela c. Consiglio (Affectation d’un état Tiers)*, cit, punti 49-50.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

regolamentari attiene alla specificazione “che non richiedono misure di esecuzione” ai fini dell’applicazione dei criteri di ricevibilità “attenuati” previsti per i ricorsi di annullamento presentati da persone fisiche e giuridiche ai sensi dell’art. 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE. Come noto, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea sul punto adotta un approccio sostanzialistico che fa riferimento alla mancanza di un atto giuridico la cui adozione a livello statale sia necessaria per generare conseguenze specifiche per il ricorrente derivanti dall’atto non legislativo oggetto dell’impugnazione<sup>41</sup>.

La *ratio* che sottende tale approccio riflette l’intento dei redattori del Trattato di allargare le maglie delle condizioni di ricevibilità dei ricorsi di annullamento presentati da persone fisiche e giuridiche, al fine di evitare che questi ultimi siano posti nella condizione di dover violare la legge per poter ottenere la tutela giurisdizionale effettiva avverso potenziali vizi di un atto regolamentare, che produca direttamente effetti sulla loro sfera giuridica senza richiedere misure di esecuzione<sup>42</sup>.

Proprio per ovviare a tale circostanza, la mancanza di misure di esecuzione è stata interpretata estensivamente a partire dalla sentenza *Montessori* che ha chiarito il significato delle condizioni di ricevibilità poste dall’art. 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE proprio con riferimento alle nozioni in parola<sup>43</sup>. La portata più o meno estensiva

---

<sup>41</sup> Sin dalla sentenza *Telefónica*, la nozione di misure di esecuzione è stata interpretata nella sua formulazione letterale, andando a contemplare qualsiasi atto giuridico necessario all’esecuzione di un altro atto giuridico. Ai fini della ricevibilità del ricorso, pertanto, è stata sempre considerata irrilevante la questione se l’atto regolamentare oggetto di impugnazione comportasse o meno misure di esecuzione nei confronti di altri singoli (Vedi sentenza del 19 dicembre 2013, causa C-274/12P, *Telefónica c. Commissione*, punti 24-30).

<sup>42</sup> In assenza di misure di esecuzione, una persona fisica o giuridica, ancorché direttamente interessata dall’atto in questione, non sarebbe in grado di ottenere un controllo giurisdizionale su eventuali vizi se non dopo aver violato le disposizioni dello stesso. Essa, infatti, potrebbe far valere l’illegittimità dell’atto in questione soltanto nell’ambito dei procedimenti avviati nei suoi confronti dinanzi ai giudici nazionali in conseguenza di detta violazione (Sentenza del 19 dicembre 2013, causa C-274/12P, *Telefónica c. Commissione*, punto 27).

<sup>43</sup> Sentenza del 6 novembre 2018, cause riunite da C-622/16 P a C-624/16 P, *Montessori*, cit., punti 63-66. Nella pronuncia in questione, infatti, la Corte ha riconosciuto che le disposizioni nazionali che istituiscono un regime di aiuti di Stato sono da considerarsi misure di esecuzione delle decisioni adottate dalla Commissione europea nell’ambito delle proprie prerogative di controllo sul rispetto dei principi di libera concorrenza nel mercato interno. Tali decisioni, infatti, costituiscono per definizione atti regolamentari ai sensi

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

riconosciuta al requisito della mancanza di misure di esecuzione, infatti, incide sull’ampiezza della tutela giurisdizionale effettiva riconosciuta alle persone fisiche e giuridiche ai sensi dell’art. 263, comma quarto, ultima parte di frase, TFUE. In questa prospettiva, si colloca la diversa propensione interpretativa espressa dalla Corte di giustizia e dal Tribunale nella causa *Danske Slagtermestre c. Commissione*<sup>44</sup>.

Nel giudizio di primo grado, il Tribunale ha respinto il ricorso statuendo solo sulla mancanza di incidenza diretta della decisione contestata sulla sfera giuridica del ricorrente (vedi *infra*) e non sulla mancanza di misure di esecuzione, pur considerando la decisione in questione quale atto regolamentare in ragione del suo carattere non legislativo e della sua portata generale. Di converso, la Corte di giustizia ha considerato la decisione contestata quale “atto regolamentare non implicante misure di esecuzione” proprio partendo dalla giurisprudenza *Montessori*. Essa, pertanto, ha dichiarato ricevibile il ricorso nel caso di specie, facendolo rientrare nell’ambito di applicazione dell’art. 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE<sup>45</sup>.

Al fine precipuo di garantire la tutela giurisdizionale effettiva al ricorrente, la Corte ha confermato l’interpretazione estensiva della nozione di “atti regolamentari che non comportano misure di esecuzione”, in modo da subordinare l’analisi della ricevibilità del ricorso presentato dai ricorrenti non privilegiati alla condizione della sola incidenza “diretta” e non anche “individuale”, ai sensi dell’art. 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE. Infatti, sebbene l’atto contestato fosse formalmente un atto

---

dell’art. 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE. Cionondimeno, la Corte ha riconosciuto la legittimazione ad agire dei ricorrenti del procedimento nel caso di specie poiché essi, non essendo beneficiari diretti del regime di aiuto oggetto della decisione della Commissione, non avrebbero potuto altrimenti contestarne la validità dinanzi ai giudici nazionali.

<sup>44</sup> Vedi sentenze del 30 giugno 2022, causa C-99/21 P e del 1° dicembre 2020, causa T-486/18, *Danske Slagtermestre c. Commissione*. Le cause in questione hanno ad oggetto un ricorso di annullamento presentato da una associazione rappresentativa degli interessi di piccoli mattatoi danesi avverso una decisione adottata dalla Commissione europea in materia di aiuti di stato.

<sup>45</sup> In particolare, la Corte ha affermato che sarebbe stato “artificioso” porre il ricorrente nella condizione di dover chiedere alle autorità nazionali che attuano il regime tariffario contestato di accordare ai piccoli mattatoi il beneficio accordato ai grandi, pur sapendo di non avervi diritto, al solo scopo di impugnare l’atto di rigetto di tale domanda dinanzi ad un organo giurisdizionale nazionale ed indurre quest’ultimo a presentare un rinvio pregiudiziale di validità sulla decisione controversa. Vedi sentenza del 30 giugno 2022, causa C-99/21 P, *Danske Slagtermestre c. Commissione*, cit., punti 59, 60, 67.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

regolamentare (la decisione sull’aiuto di Stato adottata dalla Commissione) comportante misure di esecuzione (le misure nazionali istitutive dell’aiuto oggetto della procedura di controllo a livello sovranazionale), la Corte ha valutato la ricevibilità del ricorso in questione in base al requisito unico della sua “incidenza diretta” sul ricorrente, trattandosi nel caso di specie di una persona giuridica non beneficiaria del regime contestato, in ossequio all’accezione ampia di “atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione” stabilita nella sentenza *Montessori*.

#### 4.3. (segue) degli atti preparatori e intermedi

Una ulteriore questione relativa alla ricevibilità dei ricorsi per annullamento concerne la definizione dell’incidenza sulla sfera giuridica del ricorrente di quella tipologia di atti formalmente non produttivi di effetti giuridici vincolanti che, come noto, sono esenti dal controllo giurisdizionale previsto dall’art. 263 TFUE<sup>46</sup>.

La questione si è posta di recente con riferimento alla impugnabilità di un atto intermedio nella causa *Puigdemont c. Parlamento* in cui il Tribunale ha dichiarato non ricevibile un ricorso di annullamento avente ad oggetto una decisione del Presidente del Parlamento europeo recante il rifiuto di dar seguito ad una domanda diretta a difendere privilegi ed immunità del ricorrente. Da un lato, il Tribunale ha respinto l’eccezione di irricevibilità sollevata dal Parlamento europeo, che era fondata sul carattere informativo e intermedio dell’atto impugnato, notando come quest’ultimo costituisse l’unico seguito dato alla richiesta di immunità presentata dal deputato ricorrente nel procedimento di annullamento in questione<sup>47</sup>. Dall’altro lato,

<sup>46</sup> In tal senso vedi sentenze del 15 luglio 2021, causa C-911/19, *FBF*, C-911/19, punto 37; del 12 settembre 2006, causa C-131/03 P, *Reynolds Tobacco e a. c. Commissione*, punto 55; del 20 febbraio 2018, causa C-16/16 P, *Belgio/Commissione*, punto 27. Sul controllo di legittimità degli atti di *soft law* vedi J. Klabbers, *Informal Instrument Before the European Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 1994, p. 997 ss.; G. Gentile, *Ensuring Judicial Review of EU Soft Law Via the Action for Annulment Before the EU Courts. A Plea for a Liberal-Constitutional Approach*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, p. 466 ss.; H. Karjosola - M. Van Rijsbergen - M. Scholten, *How to Exhort and to Persuade With(out) Legal Force: Challenging Soft Law After FBF*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 1523 ss.

<sup>47</sup> Secondo una costante giurisprudenza, un atto a carattere meramente informativo non può influire sugli interessi del destinatario né modificare la situazione giuridica di quest’ultimo rispetto alla situazione precedente al ricevimento di tale atto (sentenze del 11

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

esso ha rilevato come l’atto contestato non fosse impugnabile per mancanza di una competenza del Parlamento a adottare decisioni produttive di effetti giuridici vincolanti sulle competenti autorità nazionali in risposta alla richiesta di difesa dell’immunità presentata dai ricorrenti<sup>48</sup>.

In riferimento alla pronuncia in esame, appare interessante rilevare come il Tribunale non ponga un distinguo tra “legittimazione” e “interesse” ad agire dei ricorrenti, diversamente da quanto sostenuto dalla Corte di giustizia nella già citata sentenza *Jousha Silver*, secondo cui la preconditione per la ricevibilità di un ricorso per annullamento sarebbe stata l’utilità della relativa sentenza rispetto alla posizione giuridica del ricorrente. Anche nella causa *Puigdemont c. Parlamento*, infatti, un eventuale annullamento della decisione impugnata non avrebbe cambiato le sorti dell’attivazione del procedimento penale a carico dei ricorrenti dinanzi alle autorità nazionali<sup>49</sup>.

Pur non essendo certamente possibile formulare previsioni su un ricorso in appello non ancora in essere, l’analisi della recente giurisprudenza della Corte di giustizia sulla ricevibilità di un ricorso di annullamento su atti intermedi consente ancora una volta di rilevare un differente approccio argomentativo seguito dai due organi giurisdizionali dell’Unione europea. A questo riguardo, appare interessante richiamare la sentenza *Ungheria c. Parlamento* in cui la Corte di giustizia si è pronunciata in unico grado di giudizio su un ricorso di annullamento presentato da uno Stato membro che contestava la legittimità di una risoluzione adottata dal Parlamento europeo, avente ad oggetto la proposta rivolta al Consiglio di avviare il procedimento

---

dicembre 2012, causa T-15/11, *Sina Bank c. Consiglio*, punto 30; dell’11 novembre 1981, causa 60/81, *IBM c. Commissione*, punto 9; del 16 luglio 1998, causa T-81/97, *Regione Toscana c. Commissione*, punto 21; e ordinanza della Corte del 4 ottobre 2007, causa C-457/06 P, *Finlandia c. Commissione*, punto 36). Ciò vale del pari per un atto intermedio che esprime un punto di vista provvisorio dell’istituzione interessata, ad eccezione di ogni atto intermedio che produce effetti giuridici autonomi, nel caso in cui non sia possibile porre rimedio ai suoi vizi nell’ambito di un ricorso avverso la decisione finale, della quale costituisce una fase di elaborazione (Sentenze del 3 giugno 2021, causa C-650/18, *Ungheria c. Parlamento*, punti 44 e 46; del 30 giugno 1992, causa C-312/90, *Spagna c. Commissione*, punti 21 e 22; del 30 giugno 1992, causa C-47/91, *Italia c. Commissione*, punti 27 e 28; del 13 ottobre 2011, cause C-463/10 P e C-475/10 P, *Deutsche Post e Germania c. Commissione*, punti 53, 54 e 60).

<sup>48</sup> Vedi sentenza del 5 luglio 2023, causa T-115/20, *Puigdemont i Casamajç e Comin i Olivares c. Parlamento*, punti 45-47 e 83.

<sup>49</sup> Vedi sentenza del 5 luglio 2023, causa T-115/20, *Puigdemont i Casamajç e Comin i Olivares c. Parlamento*, punto 88.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

di cui all’art. 7 TUE per constatare l’esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori su cui si fonda l’Unione *ex art. 2 TUE*<sup>50</sup>.

Nel caso in questione, la Corte ha dichiarato ammissibile il ricorso, rilevando come la risoluzione impugnata avesse prodotto l’effetto immediato di revocare il divieto che incombe, in linea di principio, sugli Stati membri di prendere in esame o di dichiarare ammissibile una domanda d’asilo presentata da un cittadino di uno Stato membro. L’atto oggetto del ricorso di annullamento nel caso di specie, dunque, aveva modificato la situazione dello Stato ricorrente nello specifico settore del diritto d’asilo dell’Unione europea. Con riferimento alla natura della risoluzione in parola quale “atto intermedio”, la Corte ha ricordato che la non impugnabilità si riferisce soltanto agli atti preparatori che esprimono un punto di vista provvisorio dell’istituzione interessata. Esulano, invece, dai limiti alla ricevibilità dei ricorsi, stabiliti dall’art. 263 TFUE, gli atti preparatori che siano idonei a produrre effetti giuridici autonomi, nel caso in cui non sia possibile porre rimedio ai loro vizi nell’ambito di un ricorso avverso la decisione finale della quale essi costituiscono una fase di elaborazione<sup>51</sup>.

Nella causa in esame, si poneva anche la questione di definire il rapporto intercorrente tra il ricorso di annullamento *ex art. 263*, terzo comma TUE e la procedura *ex art. 269 TFUE*, inerente al controllo di legittimità di un atto adottato dal Consiglio europeo o dal Consiglio, a norma dell’art. 7 TUE, esperibile su domanda dello Stato membro oggetto della constatazione e limitatamente a questioni procedurali. Sul punto, la Corte di giustizia ha rilevato che l’art. 269 TFUE subordina il controllo giurisdizionale sugli atti *in* contemplati a condizioni particolarmente restrittive, non escludendo di per sé la competenza generale della Corte di giustizia dell’Unione europea a conoscere ricorsi di annullamento, presentati ai sensi dell’art. 263 TFUE, avverso altre tipologie di atti adottati dalle

---

<sup>50</sup> Nel caso di specie, il Parlamento europeo contestava la ricevibilità del ricorso, trattandosi di un atto intermedio non implicante alcuna modifica della situazione giuridica dell’Ungheria. La risoluzione in parola, infatti, si limitava ad avviare la procedura prevista dall’art. 7 TUE, senza vincolare il Consiglio in ordine alla constatazione del grave rischio di violazione dei valori fondanti dell’Unione europea imputato all’Ungheria (Vedi sentenza del 3 giugno 2021, causa C-650/18, *Ungheria c. Parlamento*, cit., punto 25).

<sup>51</sup> Sentenza del 3 giugno 2021, causa C-650/18, *Ungheria c. Parlamento*, cit. punto 40-46. Sul punto vedi anche sentenza del 3 giugno 2021, causa C-650/18, *Ungheria c. Parlamento*, punti 44 e 46; del 30 giugno 1992, causa C-312/90, *Spagna c. Commissione*, punti 21 e 22; del 30 giugno 1992, causa C-47/91, *Italia c. Commissione*, punti 27 e 28; del 13 ottobre 2011, cause C-463/10 P e C-475/10 P, *Deutsche Post e Germania c. Commissione*, punti 53, 54 e 60.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

istituzioni, organi ed organismi dell’Unione, quale appunto le risoluzioni adottate dal Parlamento europeo ai sensi dell’art. 7, par. 1, TUE<sup>52</sup>.

Sebbene esuli in parte dalle considerazioni oggetto del presente lavoro, occorre rilevare come la pronuncia della Corte appaia coerente nella misura in cui una dichiarazione di irricevibilità del ricorso nel caso di specie avrebbe escluso in via definitiva la possibilità di sanare eventuali vizi della risoluzione contestata, non essendo esperibile la procedura di cui all’art. 269 TFUE avverso tale tipologia di atto. Anche in questo caso, dunque, l’orientamento giurisprudenziale della Corte di giustizia sembra esprimere l’intendimento di consentire la più ampia esperibilità del ricorso per annullamento *ex art.* 263 TFUE al fine di garantirne l’effetto utile in quanto strumento principale di garanzia della legittimità degli atti adottati dall’Unione europea.

5. *Le recenti pronunce sugli effetti dell’atto sulla sfera giuridica dei ricorrenti: la questione della incidenza diretta*

La valutazione della ricevibilità di un ricorso per annullamento ai sensi dell’art. 263, quarto comma, TFUE richiede anche la definizione dell’incidenza dell’atto contestato sulla sfera giuridica del ricorrente. A questo riguardo, occorre rilevare come le due condizioni cumulative della incidenza “individuale” e “diretta” abbiano trovato ampia declinazione in una ormai cospicua giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea che, di volta in volta, si è confrontata con il problema di dover temperare i limiti al riconoscimento della legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati con la progressiva rilevanza riconosciuta al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva delle persone fisiche e giuridiche nella

---

<sup>52</sup> Sentenza del 3 giugno 2021, causa C-650/18, *Ungheria c. Parlamento*, cit., punti 31-37. A questo riguardo, appare interessante sottolineare come la Corte abbia inteso delimitare la rispettiva portata dei due strumenti di controllo giurisdizionale in esame. Essa, infatti, ha precisato che i motivi dedotti a sostegno di un ricorso di annullamento *ex art.* 263 TFUE avverso una risoluzione del Parlamento europeo possono vertere unicamente sulla violazione di norme di carattere procedurale contemplate dall’art. 7 TUE al fine di evitare un diverso controllo giurisdizionale rispetto a quanto previsto dall’art. 269 TFUE con riferimento alle constatazioni emesse dal Consiglio europeo e dal Consiglio a norma dello stesso articolo (Vedi Sentenza del 3 giugno 2021, causa C-650/18, *Ungheria c. Parlamento*, cit., punti 52-53).

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

definizione del loro accesso agli strumenti di controllo giurisdizionale degli atti a livello sovranazionale<sup>53</sup>.

Ciononostante, non si è ancora giunti ad una interpretazione delle distinte nozioni di incidenza diretta ed individuale, che consenta di alleviare i limiti all’esperibilità dei ricorsi per annullamento presentati da individui avverso atti a portata generale. Con riferimento agli atti legislativi, le “sorti” dei ricorsi presentati da persone fisiche e giuridiche si infrangono dinanzi alla clausola *Plaumann*, che continua a costituire un ostacolo all’accesso al controllo di legittimità degli atti dell’Unione, precludendo la valutazione dell’incidenza diretta dell’atto contestato sulla sfera giuridica dei ricorrenti<sup>54</sup>; con riferimento agli atti regolamentari, invece, la valutazione della incidenza diretta dell’atto impugnato sulla sfera giuridica dei ricorrenti sta alimentando una dialettica a distanza tra i due organi giurisdizionali dell’Unione europea. In quest’ultimo caso, infatti, proprio l’impossibilità di applicare il tradizionale “spauracchio” della valutazione sull’incidenza individuale sta facendo emergere una tendenza ad applicare una interpretazione restrittiva

---

<sup>53</sup> Come già posto in rilievo, la legittimazione ad agire delle persone fisiche e giuridiche è fortemente condizionata dalla difficoltà di dimostrare cumulativamente l’incidenza “diretta” ed “individuale” dell’atto contestato, qualora si tratti di un atto legislativo avente portata generale, ovvero la sola incidenza “diretta”, qualora si tratti di un atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione. In tema di limiti al *legal standing* delle persone fisiche e giuridiche vedi: A. Barav, *Direct and Individual Concern: An Almost Insurmountable Barrier to the Admissibility of Individual Appeal to The EEC Court*, in *Common Market Law Review*, 1974, p. 191 ss.; A. Albors-Llorens, *The Standing of Private Parties to Challenge Community Measures: Has the European Court Missed the Boat?*, in *The Cambridge Law Journal*, 2003, p. 72 ss.; S. Balthasar, *Locus Standi Rules For Challenges to Regulatory Acts By Private Applicants: The New Art. 263(4) TFEU*, in *European Law Review*, 2010, p. 542 ss.; A. Kornezov, *Locus Standi of Private Parties in Action for Annulment: Has the Gap Been Closed?*, in *The Cambridge Law Journal*, 2014, p. 25 ss.; M. Rhimes, *The EU Courts Stand Their Ground: Why Are the Standing Rules For Direct Actions Still So Restrictive?*, in *European Journal Law Studies*, 2016, p. 103 ss.; Id., *Sealing the Fate of Private Parties in Annulment Proceedings? The General Court and The New Standing Test in Article 263(4) TFEU*, in *The Cambridge Law Journal*, 2012, p. 52 ss.

<sup>54</sup> Come noto, secondo la formula *Plaumann*, una persona fisica o giuridica può far valere l’incidenza individuale di un atto di cui non sia destinatario o che abbia portata generale soltanto qualora riesca a dimostrare che lo stesso lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità e quindi lo identifichi alla stessa stregua del destinatario (Vedi Sentenza del 15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann c. Commissione*).

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

della nozione in parola che si rinviene soprattutto nelle pronunce in primo grado di giudizio<sup>55</sup>.

Indicative in tal senso, sono due recenti cause in cui i due organi giurisdizionali dell’Unione europea si sono pronunciati sulla definizione di incidenza diretta riferita rispettivamente ad una direttiva legislativa non recepita e ad un atto regolamentare, giungendo in entrambi i casi a soluzioni del tutto differenti in merito alla ricevibilità del ricorso presentato da ricorrenti non privilegiati nel primo e nel secondo grado di giudizio.

### *5.1. (segue) l’incidenza diretta delle direttive*

Nella già menzionata causa *Nord Stream 2*, i due organi giurisdizionali dell’Unione europea sono stati chiamati a pronunciarsi su un ricorso di annullamento avente ad oggetto la direttiva in materia di mercato interno del gas naturale<sup>56</sup>. Nel pronunciarsi sulla ricevibilità del ricorso presentato dalla *Nord Stream 2*, il Tribunale ha stabilito che in mancanza di misure di recepimento adottate a livello nazionale la direttiva in questione non producesse sulla sfera del ricorrente effetti giuridici idonei a dimostrarne l’incidenza diretta ai sensi dell’art. 263, quarto comma, TFUE. Il ragionamento del Tribunale si è basato sulla considerazione inerente al potere discrezionale riconosciuto agli Stati membri ai fini della attuazione delle disposizioni della direttiva. In mancanza del requisito della incidenza

---

<sup>55</sup> Come noto, l’incidenza diretta si compone di due elementi: l’uno riferito alla idoneità dell’atto in questione a modificare la situazione giuridica del ricorrente; l’altro concernente il carattere meramente automatico della sua attuazione che si evince dalla mancanza di potere discrezionale riconosciuto ai destinatari dell’atto adottato dalle istituzioni, organi ed organismi dell’Unione (Vedi sentenza del 28 febbraio 2019, causa C-465/16 P, *Consiglio c. Growth Energy e Renewable Fuels Association*, punto 69; del 5 maggio 1998, causa C-391/96 P, *Compagnie continentale c. Commissione*, punto 41; del 5 maggio 1998, causa C-404/96 P, *Glencore Grain c. Commissione*, punto 41; del 13 ottobre 2011, causa C-463/10 P, *Deutsche Post e Germania c. Commissione*, punto 66).

<sup>56</sup> Vedi direttiva (UE) 2019/692 del Parlamento e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che modifica la direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale. In particolare, art. 2, punto 17, direttiva 2009/73/CE come modificata dalla direttiva impugnata. In particolare, l’atto normativo in questione estende l’ambito di applicazione di alcune disposizioni sul mercato interno del gas naturale ai gasdotti di trasporto da e verso Stati terzi, prevedendo un obbligo di separazione tra sistemi di trasporto e i gestori dei sistemi di trasporto per ogni gasdotto operante tra uno Stato membro e un paese terzo.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

diretta, pertanto, esso ha ritenuto di non dover esaminare anche il requisito della incidenza individuale, dichiarando irricevibile il ricorso in base alle condizioni cumulativamente richieste dall’art. 263, quarto comma, TFUE<sup>57</sup>.

Di segno diverso è stata la pronuncia emessa dalla Corte di giustizia che ha portata all’annullamento della ordinanza del Tribunale e al conseguente rinvio allo stesso delle questioni sul merito dei vizi di legittimità dell’atto oggetto di impugnazione<sup>58</sup>. L’analisi della Corte di giustizia si è incentrata in modo particolare sul nesso diretto tra la direttiva in questione e l’imposizione dei relativi obblighi in capo ai ricorrenti, confutando la posizione del Tribunale secondo cui l’atto contestato lasciava un margine discrezionale agli Stati membri nella definizione dei relativi strumenti di attuazione sul piano interno. Secondo la Corte, infatti, la condizione della incidenza diretta dell’atto contestato sulla sfera giuridica del ricorrente era soddisfatta nel caso di specie poiché la conseguenza dell’entrata in vigore della direttiva in questione era di assoggettare la ricorrente ad obblighi il cui esito non poteva essere modificato dalle scelte operate dagli Stati membri negli atti di recepimento a livello nazionale<sup>59</sup>.

Il ragionamento della Corte di giustizia sembra teso a preservare una interpretazione flessibile del requisito della incidenza diretta in modo da non duplicare il limite quasi “invalicabile” della dimostrazione della incidenza individuale, con riferimento agli atti legislativi per i quali entrambe le condizioni devono essere applicate cumulativamente. In tale prospettiva, infatti, equiparare la portata delle due condizioni nella medesima interpretazione restrittiva significherebbe esautorare lo stesso significato della duplice condizione posta dall’art. 263, quarto comma, TFUE ai fini

---

<sup>57</sup> Secondo l’organo giurisdizionale di primo grado, le disposizioni della direttiva impugnata non potevano costituire una fonte diretta o immediata di obblighi a carico della ricorrente prima dell’adozione dei provvedimenti statali di trasposizione e indipendentemente da questi, a prescindere dalla loro portata chiara e sufficientemente precisa (Vedi *supra* ordinanza del 20 maggio 2020, causa T-526/19, *Nord Stream 2 c. Parlamento e Consiglio*, cit, in particolare punti 107 e 111).

<sup>58</sup> Come già posto in rilievo, il ragionamento della Corte di giustizia ha preso le mosse da un approccio sostanzialistico in base al quale la forma dell’atto non può prevalere ai fini della dichiarazione di irricevibilità di un ricorso di annullamento. Il fatto che una direttiva necessita di atti di recepimento da parte degli Stati membri non preclude l’analisi della sua idoneità a produrre effetti sulla sfera giuridica dei ricorrenti (Vedi sentenza del 12 luglio 2022, causa C-348/20P, *Nord Stream 2 c. Parlamento e Consiglio*, cit., punti 62-70).

<sup>59</sup> Nel caso di specie, l’obbligo di risultato per gli Stati membri era la realizzazione della separazione effettiva delle strutture di trasporto da quelle di produzione e fornitura di gas (vedi sentenza del 12 luglio 2022, causa C-348/20P, *Nord Stream 2 c. Parlamento e Consiglio*, cit., punti 110 e 114).

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

della valutazione della ricevibilità dei ricorsi presentati da ricorrenti non privilegiati. Un atto a portata generale che incida direttamente su diverse persone fisiche e giuridiche, infatti, potrà essere contestato in sede giurisdizionale solo da coloro che si trovino in una posizione equivalente a quella del destinatario dell’atto<sup>60</sup>.

Le considerazioni che precedono probabilmente spiegano il motivo per cui la condizione della incidenza diretta degli atti legislativi a portata generale non sia stata oggetto di particolare attenzione nella pregressa giurisprudenza a livello sovranazionale. In questi casi, infatti, una volta rilevata la mancanza di incidenza individuale dell’atto contestato, non si procede all’analisi della ulteriore condizione della incidenza diretta dato il carattere cumulativo della due condizioni ai fini della ricevibilità del ricorso. Solo di recente la nozione di incidenza diretta ha assunto una rilevanza interpretativa autonoma in ragione del fatto che tale condizione rimane l’unico limite alla esperibilità di ricorsi di annullamento aventi ad oggetto atti regolamentari che non comportano misure di esecuzione.

### 5.2. (segue) *l’incidenza diretta degli atti regolamentari*

Una interpretazione restrittiva della nozione di incidenza diretta avrebbe come conseguenza quella di restringere le maglie di ricevibilità dei ricorsi presentati da persone fisiche e giuridiche ai sensi dell’art. 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE, sconfessando la stessa *ratio* della disposizione in parola. A questo riguardo, non sorprende come il limite della incidenza diretta stia ponendo interessanti questioni interpretative proprio con riferimento alla ricevibilità dei ricorsi aventi ad oggetto atti regolamentari che non comportano misure di esecuzione. Un esempio in tal senso è la causa *Danske Slagtermistre c. Commissione* in cui è possibile ancora

---

<sup>60</sup> A questo riguardo, appare interessante richiamare come l’avvocato generale Bobek nella causa in questione abbia rilevato come la condizione della “incidenza diretta” mira a verificare se la situazione del ricorrente sia immediatamente pregiudicata, mentre la condizione della “incidenza individuale” mira a stabilire se il ricorrente sia pregiudicato a causa di particolari circostanze che lo distinguono rispetto a qualsiasi altra persona che possa essere parimenti interessata. In base a tale distinguo, egli aveva *a fortiori* rilevato come il rischio di una *actio popularis* contro un qualsiasi atto dell’Unione europea fosse escluso proprio dalla compresenza della due condizioni previste dall’art. 263, quarto comma, TFUE (Vedi conclusioni dell’avvocato generale Michal Bobek, del 6 ottobre 2021, causa C-348/20 P, *NordStream 2 c. Parlamento e Consiglio*, punti 56-57).

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

una volta rilevare un differente approccio interpretativo del Tribunale e della Corte di giustizia.

Nel giudizio di primo grado, il Tribunale ha dichiarato irricevibile il ricorso muovendo dall’assunto che “i giudici dell’Unione sono tenuti a verificare se quest’ultima (la ricorrente) abbia in qualche modo esplicitato le ragioni per le quali la decisione della Commissione è idonea a porla in una posizione di svantaggio concorrenziale”, producendo effetti sulla sua situazione giuridica. Il ricorrente, pertanto, avrebbe dovuto dimostrare le conseguenze prodotte dalla decisione contestata sulla posizione concorrenziale dei suoi membri al fine di rilevarne l’incidenza diretta sul loro diritto a non subire distorsioni nel funzionamento del mercato rilevante<sup>61</sup>.

Nella pronuncia di secondo grado, la Corte di giustizia ha ribaltato tale approccio interpretativo, partendo da quanto da essa già affermato nella sentenza *Montessori*. Essa, infatti, ha chiarito che “l’esame della incidenza diretta deve fondarsi non su una analisi approfondita dei rapporti concorrenziali sul mercato di cui trattasi che consenta di stabilire con precisione la portata del pregiudizio alla concorrenza, bensì su una constatazione *prima facie* del rischio che la decisione della Commissione, secondo la quale la misura nazionale di cui trattasi non costituisce un aiuto di stato incompatibile con il mercato interno, conduca ad una situazione concorrenziale svantaggiosa per la ricorrente ed i suoi membri”. In tale prospettiva, il Tribunale non avrebbe dovuto contestare alla ricorrente di aver omesso di fornire “dati concreti” a sostegno della sua legittimazione ad agire perché, così facendo, ha subordinato la condizione dell’incidenza diretta ad un requisito che eccede quanto deriva dall’interpretazione data a tale condizione nella sentenza *Montessori*. Secondo l’organo giurisdizionale di secondo grado, quel che rileva per la definizione della incidenza diretta è il mero rischio che il ricorrente possa subire uno svantaggio concorrenziale<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Vedi ordinanza del 1° dicembre 2020, causa T-486/18, *Danske Slagtermistre c. Commissione*, cit., punti 102-103.

<sup>62</sup> In altri termini, secondo la Corte, ai fini della ricevibilità del ricorso di annullamento, è sufficiente che il soggetto ricorrente illustri in modo pertinente la potenzialità di una situazione concorrenziale svantaggiosa senza entrare nel merito della dimostrazione degli effetti concreti prodotti dalla misura nazionale che configura un aiuto di stato e conseguentemente dall’atto regolamentare che consente a tale misura di espletare i propri effetti nell’ordinamento giuridico nazionale che l’ha posta in essere (Vedi sentenza del 30 giugno 2022, causa C-99/21, *Danske Slagtermistre c. Commissione*, punto 55).

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

La pronuncia della Corte di giustizia risulta particolarmente rilevante nella misura in cui, non soltanto precisa e chiarisce la precedente sentenza *Montessori* sulla incidenza diretta degli atti regolamentari che non implicano misure di esecuzione, ma rivolge al Tribunale un chiaro segnale volto a ribadire la necessaria ponderazione tra i limiti alla ricevibilità dei ricorsi per annullamento dei ricorrenti non privilegiati, che sono posti dall’art. 263, quarto comma, TFUE, e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva riconosciuto dall’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

6. *La legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati tra tutela effettiva ed equilibrio inter-organico nel sistema giurisdizionale a livello sovranazionale*

Le considerazioni che precedono concernono i più recenti sviluppi giurisprudenziali relativi alla definizione del *locus standi* dei ricorrenti non privilegiati nei ricorsi per annullamento degli atti dell’Unione europea. Sebbene l’analisi svolta non possa considerarsi esaustiva in riferimento ad una giurisprudenza quanto mai ampia ed articolata, appare interessante rilevare come le più recenti sentenze della Corte di giustizia e del Tribunale sembrino non coincidere pienamente in merito ad importanti questioni concernenti, *inter alia*, la definizione della nozione di persona giuridica, degli atti suscettibili di controllo giurisdizionale, del significato di atto regolamentare non comportante misure di esecuzione e della incidenza diretta degli atti contestati sulla sfera giuridica dei ricorrenti<sup>63</sup>.

Le riflessioni inerenti a uno o all’altro orientamento giurisprudenziale non possono considerarsi avulse da considerazioni più generali che attengono alla stessa *ratio* sottesa all’articolazione delle funzioni giurisdizionali a livello sovranazionale e al loro esercizio, anche alla luce della attuale fase di riforma. Come noto, infatti, è attualmente al vaglio delle istituzioni legislative dell’Unione europea l’estensione della competenza sui rinvii pregiudiziali anche al Tribunale in ossequio a quanto previsto dall’art.

---

<sup>63</sup> Come posto in rilievo, il Tribunale sembra interpretare restrittivamente le condizioni poste dall’art. 263, quarto comma, TFUE, mentre la Corte di giustizia sembra propendere per una interpretazione degli stessi criteri più flessibile in ossequio al necessario bilanciamento tra le disposizioni del trattato relative alla legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva delle persone fisiche e giuridiche riconosciuto a livello sovranazionale.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

256, par. 3, TFUE<sup>64</sup>. La proposta in questione costituisce l’ultimo tassello di un articolato *iter* di riforma dell’architettura costituzionale dell’Unione europea volto a garantire la buona amministrazione della giustizia a livello sovranazionale. Il suo intento è quello di rimodulare il rapporto funzionale tra i due organi giurisdizionali al fine di ridistribuire, da un punto di vista numerico, il carico di questioni pregiudiziali sollevate dai giudici nazionali<sup>65</sup>.

Pur non essendo questa la sede per entrare nel merito di considerazioni che concernono l’impatto della riforma in atto sull’impianto del sistema giurisdizionale a livello sovranazionale, le considerazioni svolte inducono a rilevare come “l’auspicato alleggerimento del carico di lavoro della Corte” potrebbe essere ridimensionato da un approccio interpretativo che continui a definire in termini restrittivi i criteri di ricevibilità dei ricorsi di annullamento presentati da persone fisiche e giuridiche. Se il Tribunale, infatti, dovesse confermare la sua tendenza ad alzare gli argini della ricevibilità dei ricorsi di annullamento presentati da persone fisiche e giuridiche, la conseguenza sarebbe la restituzione alla Corte del “carico” di pronunce. Quest’ultima, infatti, dovrebbe pronunciarsi sui ricorsi di annullamento in secondo grado di giudizio ovvero sui rinvii pregiudiziali di validità, che siano sollevati su sollecitazione delle parti di un procedimento nazionale che non abbiamo potuto far ricorso al controllo di legittimità

---

<sup>64</sup> Vedi domanda presentata dalla Corte di giustizia, ai sensi dell’art. 281, secondo comma, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, al fine di modificare il protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea. A questo riguardo, occorre ricordare che l’art. 256, terzo comma, TFUE riconosce la competenza del Tribunale a conoscere delle questioni pregiudiziali, sottoposte ai sensi dell’art. 267 TFUE, in materie specifiche determinate dallo statuto. L’attuazione di quanto disposto dall’art. 265, terzo comma, TFUE richiede la necessaria modifica dello Statuto della Corte secondo la procedura legislativa ordinaria di cui all’art. 281, secondo comma, TFUE, attivabile su proposta della Corte di giustizia previa consultazione della Commissione o su proposta della Commissione previa consultazione della Corte di giustizia.

<sup>65</sup> L’art. 256, terzo comma, TFUE (numerazione del Trattato di Lisbona) era stato introdotto già nel Trattato di Nizza non trovando, tuttavia, seguito in una effettiva riforma dello statuto della Corte di giustizia. La questione del trasferimento parziale della competenza pregiudiziale della Corte di giustizia al Tribunale è stata considerata nel contesto della riforma dell’architettura giurisdizionale dell’Unione europea nel 2015 ma anche in questo caso la Corte di giustizia aveva ritenuto che non fosse opportuno in quella fase operare cambiamenti in merito alla competenza pregiudiziale. Vedi relazione predisposta ai sensi dell’art. 3, par. 2, regolamento (Ue, Euratom) 2015/2422, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015. Sul tema vedi C. Amalfitano, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell’architettura giurisdizionale dell’Unione europea*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2022, p. 489; A. Tizzano, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, BlogAisdue, 11 gennaio 2023.

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

diretto a causa della interpretazione restrittiva dei requisiti posti dall’art. 263, quarto comma, TFUE<sup>66</sup>.

In tale prospettiva, la diversa portata che ciascuna condizione di ammissibilità dei ricorsi per annullamento può assumere nei giudizi rispettivamente del Tribunale e della Corte di giustizia, rischia di rendere ancora più gravosa anche la posizione delle persone fisiche e giuridiche sia nella definizione della loro legittimazione ad agire sia nei tempi di ripristino della coerenza dell’ordinamento giuridico sovranazionale che si sostanzia nel controllo di legittimità degli atti di diritto derivato adottati dalle istituzioni, organi ed organismi dell’Unione europea implicanti effetti giuridici in capo agli individui.

In altre parole, il ruolo del Tribunale, quale organo deputato a conoscere i ricorsi presentati delle persone fisiche e giuridiche, rischia di essere contraddetto da una interpretazione troppo restrittiva della legittimazione ad agire da esso riconosciuta agli individui in un giudizio di primo grado. Laddove, infatti, tale interpretazione non trovasse conferma nel giudizio di secondo grado dinanzi alla Corte di giustizia, la conseguenza sarebbe il ritorno delle questioni sul “merito” al Tribunale, producendo un aggravio delle procedure per il controllo di legittimità degli atti che finirebbe con lo svilire il rapporto funzionale che intercorre tra gli organi giurisdizionali dell’Unione europea nel garantire la buona amministrazione della giustizia a livello sovranazionale<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Come già ricordato, soltanto laddove non sia possibile per i ricorrenti non privilegiati presentare un ricorso diretto per annullamento degli atti nei tempi e alle condizioni stabilite dall’art. 263, quarto comma, TFUE, essi possono sollevare questioni di validità degli atti delle istituzioni dell’Unione europea dinanzi ai giudici che devono darne applicazione in un procedimento nazionale, sollecitando un controllo di legittimità indiretto mediante il rinvio pregiudiziale *ex art.* 269 TFUE.

<sup>67</sup> A questo riguardo, occorre rilevare come, secondo l’art. 61 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, nel caso di accoglimento della impugnazione di una sentenza del Tribunale da parte della Corte di giustizia, quest’ultima può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta altrimenti può rinviare la causa al Tribunale affinché sia deciso da quest’ultimo. Secondo la giurisprudenza sul punto, la Corte non può statuire in via definitiva su questioni di merito oggetto del ricorso proposto dinanzi al Tribunale laddove ciò richieda l’esame di questioni di fatto sulla base di elementi che non sono stati valutati dal Tribunale né dibattuti dalla Corte. In tale prospettiva, pertanto, quando una impugnazione avverso una sentenza del Tribunale abbia ad oggetto la dichiarazione di irricevibilità di un ricorso di annullamento presentato da ricorrenti non privilegiati, la Corte potrà statuire sulle questioni inerenti alla ricevibilità del ricorso non potendo statuire su questioni di merito che non siano state oggetto d’esame da

Teresa Maria Moschetta

*Il locus standi dei ricorrenti “non privilegiati”  
nella recente dialettica tra Tribunale e Corte di giustizia dell’Unione europea*

A questo riguardo, appare evidente come tale prospettiva sarebbe ben lungi dal realizzare quel necessario bilanciamento tra la definizione del *locus standi* dei ricorrenti non privilegiati e la tutela giurisdizionale effettiva delle persone fisiche e giuridiche avverso atti che presentino vizi di illegittimità in un sistema di garanzie basato sulla buona amministrazione della giustizia.

\*\*\*

**ABSTRACT:** The most recent developments in case-law relating to the definition of the locus standi of non-privileged applicants in actions for annulment of measures reveal a certain divergence in the interpretation adopted by the two European Union Courts. The different scope of the General Court’s and the Court of Justice’s judgments in each of the conditions for the admissibility of actions for annulment is likely to make the position of natural and legal persons even more onerous both in the definition of their legitimacy to act and in terms of restoring the coherence of the supranational legal order. The purpose of this paper is to analyze the most recent case law on the definition of the locus standi of non-privileged applicants through the perspective lens of the division of competences and the inter-organic balance within the EU judicial system.

**KEYWORDS:** azione per annullamento - ricorrenti non privilegiati - legittimazione ad agire - protezione giurisdizionale effettiva

\*\*\*

**Teresa Maria Moschetta** – Professore associato di Diritto dell’Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi Roma Tre (teresamaria.moschetta@uniroma3.it)

---

parte del Tribunale nel primo grado di giudizio. Sul punto vedi sentenze del 30 giugno 2022, causa C-99/21P, *Danske Slagtermestre c. Commissione*, punti 64-65; del 21 febbraio 2018, causa C-326/16 P, *LL c. Parlamento*, punti 31 e 36; del 27 febbraio 2014, causa C-132/12 P, *Stichting Woonpunt c. Commissione*, punto 66; del 17 luglio 2008, causa C-521/06P, *Athinaiki Techniki c. Commissione*, punto 66; del 15 maggio 2003, causa C-193/01P, *Pitsiorlas c. Consiglio e BCE*, punto 32.