



Università di Genova

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI DOTTORATO IN DIRITTO - CURRICULUM INTERNAZIONALISTICO
XXXVI CICLO
SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE: IUS/14 - DIRITTO DELL'UNIONE
EUROPEA

TESI DI DOTTORATO

**LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA ALLA
PROVA DELL'ARTICOLO 47 DELLA CARTA DEI DIRITTI
FONDAMENTALI**

Tutor

Chiar.mo Prof. Lorenzo Schiano di Pepe

Chiar.ma Prof.ssa Paola Ivaldi

Candidata:

Dott.ssa Francesca Bandini

ANNO ACCADEMICO 2022-2023

INDICE

INTRODUZIONE	1
--------------------	---

CAPITOLO PRIMO

LA TUTELA GIURISDIZIONALE EFFETTIVA NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

1.1. L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea.	5
1.1.1. Il ruolo dell'(allora) Corte di giustizia delle Comunità Economiche Europee.	8
1.1.2. L'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDF).	11
1.1.3. Il Trattato di Lisbona e l'attuale sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali.	14
1.1.4. Il complesso rapporto tra Unione europea e Convenzione EDU: l'adesione dell'Unione europea alla CEDU.	18
1.1.4.a. <i>Il coordinamento tra articolo 53 CEDU e articolo 53 della Carta.</i> .	22
1.1.4.b. <i>L'equiparazione tra Stati parte della CEDU e Unione europea: l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea e l'articolo 344 TFUE.</i>	26
1.1.4.c. <i>Il rapporto tra Protocollo n. 16 CEDU e rinvio pregiudiziale.</i>	31
1.1.4.d. <i>Cambiare tutto per non cambiare nulla?</i>	34
1.2. L'equo processo nel sistema CEDU.	37
1.2.1. L'articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. ...	38
1.2.1.a. <i>Il diritto di accesso al giudice.</i>	42
1.2.1.b. <i>I diritti garantiti durante il processo.</i>	47
1.2.1.c. <i>Il diritto ad un tribunale indipendente, imparziale e costituito per legge.</i>	53
1.2.1.d. <i>I diritti in caso di "accusa penale".</i>	59

1.2.2. L'articolo 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. .	62
1.2.2.a. Segue: il rapporto tra articolo 13 e articolo 6 CEDU.....	65
1.3. L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: margini di autonomia rispetto alla CEDU.	68
1.3.1. L'articolo 47 quale fonte di diritti.	69
1.3.1.a. Il diritto di difesa.	71
1.3.1.b. Gratuito patrocinio e accesso alla giustizia.	72
1.3.2. L'articolo 47 quale espressione del principio della tutela giurisdizionale effettiva.	74
1.3.3. Il riconoscimento di effetti diretti alla Carta dei diritti fondamentali.	78
1.4. Segue: una tutela giurisdizionale effettiva dinanzi alla Corte di giustizia. L'applicabilità dell'articolo 47 della Carta alla Corte.	85

CAPITOLO SECONDO

LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA: UN «TRIBUNALE INDIPENDENTE, IMPARZIALE E COSTITUITO PER LEGGE»?

2.1. Il sistema giurisdizionale dell'Unione europea.	87
2.1.1. I molteplici volti della Corte di giustizia: una corte costituzionale, suprema e di merito.....	92
2.2. La procedura di nomina dei giudici della Corte di giustizia.	95
2.3. La Corte giudica se stessa: il caso <i>Simpson</i>	99
2.4. Un «tribunale indipendente e imparziale costituito per legge»: profili critici alla luce dell'articolo 47 della Carta.	105
2.4.1. Il preponderante ruolo dei Governi nazionali.....	107
2.4.2. La scarsa trasparenza dell'attività svolta dal Comitato 255.	110
2.4.3. L'assenza di uno strumento di ricorso avverso la nomina: lezioni dal caso <i>Sharpston</i>	113

2.5. Possibili profili di riforma.	120
2.5.1. L'armonizzazione delle procedure di selezione a livello nazionale.	122
2.5.2. Una maggiore accessibilità dell'attività svolta dal Comitato	126
2.5.3. La necessità di sottoporre gli atti di nomina al controllo giurisdizionale operato dalla Corte.....	130
2.6. Dall'indipendenza dei giudici polacchi a Kirchberg: alcuni spunti di riflessione conclusivi.	136

CAPITOLO TERZO

UNA ISTITUZIONE, DUE GIURISDIZIONI: IL RIPARTO DI COMPETENZE TRA CORTE DI GIUSTIZIA E TRIBUNALE E LE REGOLE DI ORGANIZZAZIONE

3.1. La ripartizione delle competenze tra Corte di giustizia e Tribunale.	142
3.2. La competenza in materia di ricorsi diretti.....	148
3.2.1. I ricorsi diretti quale strumento privilegiato per la tutela giurisdizionale degli individui dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.....	151
3.2.2. Ricorsi per annullamento: problemi di legittimazione negli stringenti requisiti <i>ex</i> articolo 263, paragrafo 4 TFUE per i ricorrenti non privilegiati quale limite per una tutela giurisdizionale effettiva.	154
3.2.2.a. <i>La nozione di "interesse individuale"</i>	155
3.2.2.b. <i>Gli atti regolamentari</i>	167
3.2.3. I ricorsi diretti di piena giurisdizione: la Corte di giustizia quale giudice del merito.	171
3.3. La competenza pregiudiziale.....	174
3.4. Gli «altri casi previsti dai Trattati».....	186
3.5. Quando la giurisdizione è espressamente esclusa.	187

3.6. Le fonti della procedura dinanzi alla Corte di giustizia e al Tribunale: Statuto della Corte, regolamenti di procedura e fonti processuali di terzo livello.....	196
3.6.1. Le riforme rilevanti in materia.....	199
3.7. Le norme relative all'organizzazione della Corte di giustizia e del Tribunale previste dallo Statuto.....	206

CAPITOLO QUARTO

LA PROCEDURA APPLICABILE AI RICORSI DIRETTI: PROFILI DI CRITICITÀ ALLA LUCE DELL'ARTICOLO 47 DELLA CARTA

SEZIONE PRIMA: INQUADRAMENTO GENERALE.....	210
4.1. La procedura applicabile alle azioni dirette: dalle norme generali contenute nello Statuto ai regolamenti di procedura.....	210
4.1.1. La rappresentanza delle parti.....	213
4.1.2. Il regime linguistico.....	218
4.1.3. I mezzi di impugnazione.....	221
4.1.4. Il riesame delle pronunce del Tribunale.....	226
4.2. Le fonti processuali di terzo livello: il ruolo delle «istruzioni/norme pratiche».....	232
SEZIONE SECONDA: LE CRITICITÀ.....	235
4.3. Elementi di criticità nella procedura alla luce dell'articolo 47 della Carta.....	235
PRIMA PARTE.....	236
4.3.1. La questione dell'indipendenza dell'avvocato.....	236
4.3.1.a. <i>L'indipendenza dell'avvocato nella giurisprudenza del Tribunale e della Corte di giustizia.</i>	237

4.3.1.b. <i>L'irricevibilità come sanzione per la mancata indipendenza dell'avvocato e il diverso meccanismo previsto dagli articoli 46 RP CG e 55 RP Trib.</i>	253
4.3.1.c. <i>Le conclusioni dell'Avvocato Generale Bobek in Uniwersytet Wrocławski: un nuovo paradigma è possibile?</i>	262
4.3.1.d. <i>L'asimmetria nella rappresentanza dei ricorrenti privilegiati e non privilegiati.</i>	266
4.3.1.e. <i>Riflessioni conclusive.</i>	270
SECONDA PARTE.....	273
4.3.2. <i>Il filtro di ammissibilità dell'appello tra attuale applicazione e nuove proposte di riforma.</i>	273
4.3.2.a. <i>Le commissioni di ricorso indipendenti nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea: tutela giurisdizionale effettiva?</i>	275
4.3.2.b. <i>I requisiti per l'ammissibilità dell'appello dinanzi alla Corte di giustizia.</i>	284
4.3.3. <i>L'assenza di uno strumento di ricusazione del giudice.</i>	290
4.3.4. <i>La mancanza di rimedi in caso di violazione della procedura da parte della Corte.</i>	296
4.3.5. <i>Segue: la responsabilità extracontrattuale quale rimedio alle violazioni procedurali: il caso della ragionevole durata del processo. Un rimedio effettivo?</i>	300
4.3.6. <i>La discrezionale scelta della Corte circa la fase orale e la mancanza di repliche alle conclusioni dell'Avvocato Generale.</i>	305
4.4. <i>Standard di valutazione e strumento correttivo: riforme in via giurisprudenziale per il tramite dell'articolo 47 della Carta.</i>	311
CONCLUSIONI	313
BIBLIOGRAFIA	321
INDICE DELLA GIURISPRUDENZA	361

INTRODUZIONE

Analizzando la portata della dottrina dell'effetto diretto, Sasha Prechal, nell'ormai lontano 2000, scrive: «*One of the crucial questions, which will need clarification at the end of the day, is whether the Community law system of judicial control is more about the protection of individuals or about the upholding of Community law as such*»¹. Qualche anno più tardi, René Barents, afferma: «*After all, it would seem that according to Article 47 Charter, the task of the courts constituting the judicial system of the Union is to offer a full protection of subjective rights, without there being a discrepancy on the functions of the Union judicature and national courts*»².

Il presente elaborato prende spunto proprio da queste due suggestioni.

La ricerca ha come proprio fondamento la seguente domanda: lo standard di tutela giurisdizionale effettiva richiesto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea³ nei procedimenti dinanzi ai giudici nazionali è rispettato dalla Corte stessa, nell'ipotesi in cui quest'ultima venga adita da una parte privata nell'ambito di un ricorso diretto?

Il tema non è certamente nuovo se si pensa alla copiosa letteratura esistente in materia di legittimazione attiva nei ricorsi per annullamento *ex* articolo 263, paragrafo 4 TFUE.

Proprio per tale ragione, l'angolo visuale da cui si è scelto di approfondire la tematica è differente: si vuole infatti verificare la compatibilità con

¹ S. PRECHAL, *Does direct effect still matter?*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1069.

² R. BARENTS, *EU procedural law and effective legal protection*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 1461.

³ La denominazione da attribuire alla Corte, oggi inclusa tra le istituzioni dell'Unione europea all'articolo 13 TUE, rappresenta una questione terminologica mai del tutto risolta, diversamente declinata a seconda della lingua presa in considerazione. In italiano, il termine "Corte di giustizia dell'Unione europea" utilizzato per indicare l'istituzione, ma anche una delle proprie formazioni giurisdizionali è certamente foriera di possibili confusioni, soprattutto quando la lettera dei Trattati non indica in maniera chiara a quale nozione si faccia riferimento. Lo stesso problema è percepibile nella versione inglese, laddove, sebbene formalmente l'istituzione sia definita "*Court of Justice of the European Union*" e l'organo giurisdizionale "*Court of Justice*", le pronunce di quest'ultima sono nondimeno intestate "*Court of Justice of the European Union*", creando il medesimo equivoco presente nella versione italiana. Per chiarezza espositiva, si precisa che, nel presente elaborato l'utilizzo dell'espressione "Corte di giustizia" dovrà essere inteso quale riferimento all'organo giurisdizionale, riservando l'espressione "Corte di giustizia dell'Unione europea" ai casi in cui si intenderà parlare dell'istituzione nella sua interezza.

l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea degli aspetti più propriamente procedurali, consistenti, da un lato, nel procedimento di nomina di giudici e avvocati generali, rilevante ai fini della determinazione dell'indipendenza, imparzialità e costituzione per legge del giudice, e, dall'altro, nelle norme processuali applicate ai ricorsi diretti.

Due sono i presupposti teorici da cui muove lo studio: il primo, relativo all'evoluzione dell'ordinamento europeo in una direzione sempre più attenta alla tutela dei diritti fondamentali degli individui; il secondo, inerente al ruolo pivotale giocato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in tale sviluppo e nella crescente integrazione europea con la sua conseguente consacrazione quale corte suprema e costituzionale dell'Unione stessa.

Connessa a questo secondo aspetto è la considerazione per cui le regole di funzionamento di un organo giudiziario contribuiscono allo sviluppo, in capo ai soggetti che partecipano della sua giurisdizione, di un sentimento di fiducia nel suo operato. L'assenza di norme processuali chiare e prevedibili, lungi dal costituire un mero problema formale, rappresenta un *vulnus* alla tutela dei diritti degli individui. Da qui l'idea della particolare importanza di una verifica dell'operato della Corte di giustizia dell'Unione europea come disciplinato dalle sue norme di procedura, al fine di individuare eventuali criticità circa la protezione, a livello di Unione europea (e dunque non di giudici nazionali), del fondamentale diritto alla tutela giurisdizionale effettiva.

Tra le diverse competenze esercitate dai giudici di Lussemburgo la scelta dell'analisi del portato procedurale nei ricorsi diretti è frutto di una prima riflessione scaturita dalle due citazioni poc'anzi riportate: quando l'azione a disposizione del ricorrente privato sia un ricorso diretto, nessun altro giudice al di fuori della Corte di giustizia dell'Unione europea potrà riconoscere ed esercitare la propria funzione giurisdizionale. Corte di giustizia e Tribunale costituiscono quindi il "giudice naturale" dei procedimenti in questione, motivo per cui è ancora più essenziale, rispetto ad altri ambiti di competenza (tra i quali il rinvio pregiudiziale), accertare che essi vengano svolti nel rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

L'elaborato si sviluppa su quattro capitoli.

Il primo capitolo è dedicato all'analisi del contenuto dell'articolo 47 della Carta. Alla ricostruzione dell'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento delle Comunità e poi dell'Unione europea, segue lo studio del portato degli articoli 6 e 13 della Convenzione EDU, norme sorelle dell'articolo 47 della Carta da cui quest'ultimo trae significato. Il rapporto tra diritto dell'Unione europea e sistema CEDU viene altresì analizzato con riguardo alla possibile adesione dell'Unione europea alla Convenzione.

Pare importante evidenziare fin da subito un aspetto metodologico della presente ricerca. Trascende dal suo scopo fornire una valutazione critica dell'articolo 47 della Carta in sé: tale norma è assunta a standard di riferimento, quale punto fermo cui volgere lo sguardo nell'analisi della procedura, senza dunque alcuna ambizione di contestare l'interpretazione fornita dai giudici di Lussemburgo. Obiettivo della ricerca non è infatti offrire un nuovo parametro, bensì verificare se il *modus operandi* della Corte di giustizia dell'Unione europea è coerente con il parametro dato.

Una volta determinato lo standard di riferimento, nel secondo capitolo lo studio si sposta sulla natura giuridica della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'omonimo ordinamento e, conseguentemente, sulle regole che disciplinano la sua formazione. In particolare, viene messa in luce la peculiarità di una Corte che riveste, contemporaneamente, diversi dei ruoli tradizionalmente riconosciuti agli organi giurisdizionali nazionali: è infatti, al contempo, giudice supremo, giudice costituzionale e giudice ordinario, a seconda della competenza che di volta in volta esercita.

In virtù di questo e della sempre più forte pregnanza da essa assunta anche con riguardo alla tutela degli interessi dei singoli, ci si concentrerà poi sul procedimento di nomina dei suoi membri, come delineato dai Trattati istitutivi, compiendo così la prima verifica alla luce dell'articolo 47 della Carta. Si stabilirà, cioè, se essa possa essere considerata un tribunale indipendente, imparziale e costituito per legge e in che modo eventuali criticità del procedimento che porta alla sua composizione potrebbero essere superate per assicurare un ravvicinamento con quanto essa richiede ai giudici nazionali.

Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea è poi ulteriormente approfondito nel terzo capitolo dove, dal piano generale della posizione della Corte nell'ordinamento dell'Unione europea, si sposta l'analisi sul piano delle competenze esercitate in virtù del mandato assegnatole dai Trattati. Particolare attenzione è posta alla ripartizione delle competenze tra Tribunale e Corte di giustizia nonché agli aspetti più delicati, sotto il profilo della tutela giurisdizionale effettiva, nell'esercizio di tali competenze.

Il terzo capitolo trova la propria conclusione nella disamina delle fonti processuali dell'Unione europea: vengono analizzati Statuto, regolamenti di procedura e fonti processuali di terzo livello, anche dando atto delle numerose riforme da essi subite, per offrire il quadro normativo entro cui muoversi al fine di meglio comprendere i ragionamenti con cui si concluderà la presente trattazione.

Il quarto capitolo, infatti, è interamente dedicato alla procedura applicata ai ricorsi diretti: questa viene prima descritta e poi criticamente approfondita individuando gli aspetti più problematici attraverso la lente dell'articolo 47 della Carta e verificando se tale norma possa costituire non solo il parametro di valutazione dell'operato della Corte di giustizia dell'Unione europea, bensì anche lo strumento attraverso il quale colmare gli eventuali vuoti di tutela⁴.

⁴ Il presente testo è aggiornato al 10 aprile 2024.

CAPITOLO PRIMO

LA TUTELA GIURISDIZIONALE EFFETTIVA NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1.1. L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea. - 1.1.1. Il ruolo dell'(allora) Corte di giustizia delle Comunità Economiche Europee. - 1.1.2. L'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDF). - 1.1.3. Il Trattato di Lisbona e l'attuale sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali. - 1.1.4. Il complesso rapporto tra Unione europea e Convenzione EDU: l'adesione dell'Unione europea alla CEDU. - 1.1.4.a. Il coordinamento tra articolo 53 CEDU e articolo 53 della Carta. - 1.1.4.b. L'equiparazione tra Stati parte della CEDU e Unione europea: l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea e l'articolo 344 TFUE. - 1.1.4.c. Il rapporto tra Protocollo n. 16 CEDU e rinvio pregiudiziale. - 1.1.4.d. Cambiare tutto per non cambiare nulla? - 1.2. L'equo processo nel sistema CEDU. - 1.2.1. L'articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. - 1.2.1.a. Il diritto di accesso al giudice. - 1.2.1.b. I diritti garantiti durante il processo. - 1.2.1.c. Il diritto ad un tribunale indipendente, imparziale e costituito per legge. - 1.2.1.d. I diritti in caso di "accusa penale". - 1.2.2. L'articolo 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. - 1.2.2.a. *Segue*: il rapporto tra articolo 13 e articolo 6 CEDU. - 1.3. L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: margini di autonomia rispetto alla CEDU. - 1.3.1. L'articolo 47 quale fonte di diritti. - 1.3.1.a. Il diritto di difesa. - 1.3.1.b. Gratuito patrocinio e accesso alla giustizia. - 1.3.2. L'articolo 47 quale espressione del principio della tutela giurisdizionale effettiva. - 1.3.3. Il riconoscimento di effetti diretti alla Carta dei diritti fondamentali. - 1.4. *Segue*: una tutela giurisdizionale effettiva dinanzi alla Corte di giustizia. L'applicabilità dell'articolo 47 della Carta alla Corte.

1.1. L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea.

L'attuale sistema di tutela dei diritti umani nell'ordinamento dell'Unione europea è frutto di una lunga evoluzione, avvenuta parallelamente al processo di integrazione europea fino a diventarne uno degli elementi costitutivi.

Il progressivo ampliamento delle competenze e il passaggio da comunità meramente economica a unione politica e sociale hanno reso la tutela dei

diritti umani⁵ dapprima necessaria per procedere a tale passaggio e poi strumento essenziale per la creazione dell'Unione che oggi conosciamo.

Per comprendere tuttavia il processo che ha portato a considerare, nell'ultimo decennio, l'Unione europea uno dei principali attori globali nella tutela dei diritti umani, è necessario fare un passo indietro e analizzare le diverse fasi che si sono susseguite fino ad oggi, tenendo ben a mente il ruolo, tutt'altro che secondario, svolto dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU o Corte di Strasburgo)⁶.

Le barbarie avvenute nel corso della seconda guerra mondiale avevano dimostrato e fatto percepire alla comunità internazionale la necessità di istituire strumenti che riconoscessero formalmente i diritti umani universali: è proprio in risposta a tale esigenza che vedono la luce, nel 1948, la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e, a livello regionale, nel 1950, la CEDU⁷, la quale, anche grazie all'attività della sua Corte, si impone

⁵ Si precisa che nel presente testo, i termini "diritti umani" e "diritti fondamentali" sono usati quali sinonimi, avendo tuttavia cura di utilizzare solamente il primo nel fare riferimento ai diritti garantiti e tutelati dalla CEDU che in tale modo li definisce. La distinzione tra i due termini, non pregnante ai fini del presente elaborato, non è tuttavia priva di rilevanza, come chiarito da Bruno de Witte, il quale evidenzia che il termine "diritti fondamentali", lungi dal voler rappresentare una sottocategoria della più ampia classe dei diritti umani, vorrebbe anzi rappresentare una nozione più ampia e omnicomprensiva, inclusiva non solo dei diritti riconosciuti dalle convenzioni internazionali in materia, ma anche dalle carte costituzionali degli Stati membri (B. DE WITTE, *The past and future role of the European Court of Justice in the protection of human rights*, in P. ALSTON (ed), *The EU and human rights*, Oxford, 1999, p. 860).

⁶ L'interrogativo sul ruolo globale dell'Unione europea nel campo dei diritti fondamentali è in realtà posto in dottrina da molto tempo. Un'interessante panoramica è offerta da: J.E. WETZEL (ed), *The EU as a "global player" in human rights?*, New York, 2013.

⁷ Sembra opportuno accennare, senza affrontare nel dettaglio la questione, al fatto che non mancano nel panorama internazionale voci critiche circa l'opportunità o, per meglio dire, l'efficacia di un sistema internazionale di tutela dei diritti. Le perplessità muovono da ciò che verrà detto anche con riguardo alla seconda fase dell'evoluzione della tutela dei diritti nell'Unione europea nel paragrafo 1.1.1, vale a dire l'imprescindibile scelta dello standard minimo di tutela in un panorama multinazionale, idoneo ad essere raggiunto da tutti gli Stati coinvolti nella universalizzazione dei diritti. Questo processo, seppur lodevole sotto certi aspetti, rischia di portare anziché ad un aumento delle garanzie e dello standard di protezione, ad un appiattimento dello stesso al suo livello minimo, anche in quei Paesi in cui la tutela, prima della internazionalizzazione dei diritti, era più alta. Per un approfondito contributo sul tema si veda: J. MAZZONE, *The rise and fall of human rights: a sceptical account of multilevel governance*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2014, p. 929 ss.

immediatamente quale punto di riferimento per la protezione dei diritti umani in Europa, andandosi ad affiancare alle specifiche dichiarazioni dei diritti contenute nelle costituzioni nazionali degli Stati parti della Convenzione.

Parallelamente, quasi negli stessi anni, nel 1951, viene istituita la Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA), la prima di quelle che saranno poi le Comunità Economiche Europee e, a seguire, l'Unione europea.

In un momento di forte fibrillazione creativa nella definizione degli strumenti di tutela dei diritti umani, la CECA e poi Comunità Economica Europea nascono invece con un obiettivo diverso: la creazione di un mercato unico e la realizzazione di un'area di libero scambio che ravvicinasse le popolazioni e gli Stati membri della Comunità, agevolando la ripresa economica in un'area geografica martoriata da anni di conflitto⁸. Per lungo tempo, dunque, la tutela dei diritti umani rimane prerogativa, nel territorio europeo, degli Stati nazionali e della Corte EDU, che garantisce anche agli individui l'accesso ad un'istanza giurisdizionale internazionale competente ad accertare le eventuali violazioni delle garanzie previste dalla Convenzione da parte degli Stati contraenti.

L'approdo a quella che oggi viene definita "tutela multilivello" dei diritti umani nell'Unione europea è dunque il frutto di un percorso riassumibile in quattro diverse fasi: la prima, datata fino agli anni Sessanta, in cui essi non hanno costituito oggetto degli obiettivi politici e normativi delle Comunità Economiche Europee; la seconda, in cui l'allora Corte di giustizia delle Comunità Europee promuove, per via giurisprudenziale, il riconoscimento dei diritti umani anche nell'ambito delle attività delle Comunità; la terza, caratterizzata dall'adozione della Carta dei diritti fondamentali, autonoma rispetto alla CEDU, che avrebbe dovuto costituire la base della proposta - poi fallita - di una Costituzione per l'Europa; ed infine la quarta fase, avviata con la conclusione del Trattato di Lisbona, il quale ha dato vita all'attuale assetto dell'Unione europea, innovandone

⁸ A. VON BOGDANDY, *The European Union as a human rights organization - human rights and the core of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1308.

l'approccio alla tutela dei diritti secondo quanto previsto dal rinnovato articolo 6 del Trattato sull'Unione Europea (TUE).

1.1.1. Il ruolo dell'(allora) Corte di giustizia delle Comunità Economiche Europee.

In un ordinamento privo di richiami ai diritti umani, a cambiare l'assetto è la Corte di giustizia delle Comunità economiche europee con tre importanti sentenze pronunciate, rispettivamente, *Stauder* nel 1969⁹, *Internationale Handelsgesellschaft* nel 1970¹⁰ e *Nold* nel 1974¹¹.

Tali provvedimenti vedono la luce in un contesto politico e normativo alquanto diverso da quello in cui erano stati stipulati il trattato istitutivo della CECA e, a seguire i Trattati di Roma del 1957, istitutivi della Comunità Economica Europea (CEE) e di Euroatom. Pur nella perdurante assenza di un riferimento giuridico chiaro ai diritti umani nei summenzionati trattati, con l'affermazione del primato del diritto comunitario sul diritto nazionale degli Stati membri, la Corte aveva aperto la strada alla necessità di rivedere l'approccio al tema da parte delle Comunità Europee¹².

Era infatti verosimile il rischio che principio del primato del diritto comunitario e tutela costituzionale dei diritti fondamentali negli Stati membri entrassero in contrasto. Si potevano così presagire situazioni paradossali per cui, in virtù del primato, i diritti umani tutelati a livello

⁹ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità economiche europee del 12 novembre 1969, *Erich Stauder c. città di Ulm-Sozialamt*, causa 29/69.

¹⁰ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità economiche europee del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Enifuhr- und Vorretsstelle für Getreide und futtermittel*, causa 11/70.

¹¹ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità economiche europee del 14 maggio 1974, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung c. Commissione*, causa 4/73.

¹² È del 1964 la celeberrima pronuncia del caso *Costa/Enel*, di poco successiva all'altrettanto fondamentale sentenza sul punto resa dalla Corte nel caso *Van Gend en Loos* (sentenza della Corte di giustizia delle Comunità economiche europee del 15 luglio 1964, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, causa 6/64; sentenza della Corte di giustizia delle Comunità economiche europee del 5 febbraio 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26/62).

nazionale finissero per essere subordinati o comunque ristretti per far spazio all'applicazione del diritto comunitario¹³.

È in questo panorama che la Corte supera la netta separazione fino ad allora esistente tra competenza in materia di diritti umani, esclusiva della Corte EDU, e tutela giurisdizionale nella realizzazione del mercato unico delle Comunità Economiche Europee, riservandosi uno spazio di intervento in materia di diritti fondamentali, che trovano un riconoscimento nell'ordinamento comunitario, venendo derivati dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e dalle convenzioni internazionali in materia di cui gli Stati membri sono parte¹⁴.

I diritti fondamentali vengono dunque incorporati nel sistema quali principi generali di diritto e, come tali, entrano a far parte del *corpus* normativo delle Comunità Economiche¹⁵.

Se da un lato la scelta di includere i diritti fondamentali nel panorama delle tutele garantite dalla Corte è la risposta di quest'ultima alle preoccupazioni sorte nelle corti costituzionali nazionali a seguito dell'affermazione del primato del diritto comunitario¹⁶, dall'altro è altresì il frutto della sempre maggiore pregnanza del diritto comunitario nel condizionare e interferire con le situazioni giuridiche individuali dei privati ad esso soggetti e con, appunto, i loro diritti fondamentali, già riconosciuti sul piano interno¹⁷.

¹³ G. DE BURCA, *The road not taken: the European Union as a global human rights actor*, in *The American Journal of International Law*, 2011, p. 668. Sull'approccio pragmatico della Corte circa il rischio di contrasti con le corti costituzionali nazionali, si veda: F.J. JACOBS, *The evolution of the European legal order*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 309.

¹⁴ Sul ruolo della Corte di giustizia nella promozione dei diritti umani prima dell'adozione della Carta, si vedano: A. TIZZANO, *L'azione dell'Unione europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 149 ss.; G. TESAURO, *The effectiveness of judicial protection and cooperation between the Court of Justice and national courts*, in *Yearbook of European Union Law*, 1993, p. 1 ss.; G. TESAURO, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 402.

¹⁵ H.-J. BLANKE, *Protection of fundamental rights afforded by the European Court of Justice in Luxembourg*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds), *Governing Europe under a Constitution. The hard road from the European Treaties to a European Constitutional Treaty*, Berlino, 2006, p. 267.

¹⁶ H. SANDEN, *Interpretation of fundamental rights in a multilevel legal system. An analysis of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union*, Cambridge, 2011, p. 27.

¹⁷ B. DE WITTE, *The past and future role of the European Court of Justice*, cit., p. 866.

Tale considerazione viene confermata dalla scelta, operata con il Trattato di Maastricht del 1992¹⁸, di inserire il richiamo ai diritti fondamentali nel testo del Trattato. Si rivela così se non un cambio di passo nella tutela degli stessi a livello comunitario, quantomeno una maggiore consapevolezza della loro imprescindibilità nella creazione di un'unione che non fosse più meramente economica, ma anche profondamente politica, nella quale la tutela dei diritti fondamentali divenisse uno strumento per forgiare una vera e propria identità europea¹⁹.

La deduzione dei diritti fondamentali dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri porta tuttavia con sé alcune criticità, derivanti dalla difficoltà di trovare uno standard comune riguardo a due elementi: da una parte, la qualifica stessa di un diritto quale diritto fondamentale; dall'altra, la mancanza di un terreno comune nella determinazione delle possibili restrizioni alla tutela di un certo diritto²⁰. Ne consegue che l'unica via possibile è qualificare quali diritti fondamentali il "minimo comun denominatore", riconosciuto e protetto da tutti gli Stati membri. In altre parole, secondo questo paradigma, possono essere garantiti solo quei diritti che tutti gli Stati membri riconoscono e garantiscono e secondo uno standard comune a tutti, con la conseguenza che, inevitabilmente, tale standard non può che essere individuato in quello più basso tra tutti quelli presenti nei vari Paesi.

La tutela dei diritti fondamentali quali principi generali di diritto aveva peraltro l'ulteriore limite di comportare una protezione frammentaria

¹⁸ Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, OJ C 191, 29 luglio 1992.

¹⁹ N.A. NEUWAHL, *The Treaty on European Union: a step forward in the protection of human rights?*, in N.A. NEUWAHL, A. ROSAS (eds) *The European Union and human rights*, L'Aja, 1995, p. 2. Con riguardo al possibile nuovo paradigma di tutela dato dalla presenza di un richiamo ai diritti fondamentali direttamente nel testo del Trattato, si sono espresse in dottrina opinioni contrastanti. Da un lato vi è chi ha affermato che il nuovo articolo F(2), includendo il richiamo alla CEDU, abbia di fatto incorporato all'interno dell'ordinamento comunitario uno specifico obbligo di tutela dei diritti come stabiliti da tale Convenzione. Tale posizione è stata tuttavia contrastata da chi ha rilevato come l'espresso richiamo alla CEDU non abbia spostato su un piano differente i diritti fondamentali che restano riconosciuti e tutelati quali principi generali del diritto e, dunque, con gli stessi limiti esistenti prima dell'entrata in vigore del Trattato.

²⁰ L.F.M. BASSELINK, *Entrapped by the maximum standard: on fundamental rights, pluralism and subsidiarity in the European Union*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 629 ss.

dovuta al fatto che, come osservato dalla dottrina, la *summa* dei diritti fondamentali riconosciuti negli Stati membri non costituisce un *corpus* unitario di diritti fondamentali europei²¹.

Da ultimo, anche la portata limitata del sindacato esperibile dalla Corte per la violazione dei diritti fondamentali rappresentava una criticità del sistema, in parte superata dalla Corte stessa, che di caso in caso ha ampliato i settori e, soprattutto, gli atti, ai quali poteva estendere il proprio controllo dal punto di vista del rispetto dei diritti umani. In un processo di progressiva espansione, ha accertato la compatibilità con i diritti fondamentali dapprima degli atti delle istituzioni comunitarie, poi degli atti degli Stati membri nell'attuazione del diritto comunitario e, infine, degli atti degli Stati membri che, indipendentemente dalle modalità, ricadono nell'area di applicazione del diritto comunitario²².

1.1.2. L'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDF).

Se il Trattato di Maastricht non può dirsi determinante nell'approccio alla tutela dei diritti fondamentali, certamente un momento pivotale in materia si ha invece con la stesura e adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Nizza nel 2000.

Pur al di fuori del sistema dei trattati e con un procedimento per la sua adozione *sui generis*, essa costituisce un cambio di passo determinante nell'approccio dell'(ormai) Unione europea al tema dei diritti fondamentali.

²¹ F. KIRCHHOF, K. FRICK, *Werbeverbot und Etikettierungszwang für Tabakwaren. Zur Vereinbarkeit des EG-Richtlinienrechts mit deutschem und europäischem Recht*, come citato in H.-J. BLANKE, *Protection of fundamental rights afforded by the European Court of Justice in Luxembourg*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds), *Governing Europe under a Constitution*, cit., p. 270.

²² I tre casi emblematici a questo riguardo possono essere individuati, rispettivamente, nel già citato caso *Nold*, nel caso *Wachauf* (sentenza della Corte di giustizia delle Comunità economiche europee del 13 luglio 1989, *Hubert Wachauf c. Repubblica federale di Germania*, causa 5/88) e nel caso *ERT* (sentenza della Corte di giustizia delle Comunità economiche europee del 18 giugno 1991, *Elliniki Radiophonia Tileorassi Anonimi Etairia (ERT AE) c. Dimotiki Etairia Pliroforissis (DEP), Sotirios Kouvelas*, causa C-260/89) (N.A. NEUWAHL, *The Treaty on European Union*, cit., p. 11).

La Carta di Nizza è infatti la prima dichiarazione dei diritti dell'Unione europea, idonea a superare alcune di quelle criticità che la seconda fase analizzata poc'anzi aveva provocato, prima fra tutte la frammentarietà della tutela, dovuta alla necessità di individuare e garantire quei diritti che fossero comuni a tutte le tradizioni costituzionali degli Stati membri.

Con la Carta i diritti fondamentali divengono parte del patrimonio giuridico comune a tutta l'Unione, realizzando il consolidamento o – per meglio dire – la codificazione dei diritti che fino a quel momento erano stati frutto unicamente dell'attività interpretativa (e talvolta creativa) dei giudici di Lussemburgo.

Obiettivo della sua adozione, nell'intenzione del Consiglio, era quello di «*render the existing Union “obligation to respect fundamental right” more visible and its relevance more obvious to the ordinary person*»²³: essa rende i diritti tangibili per gli individui, ai quali diviene più chiaro cosa poter pretendere dagli Stati membri e dall'Unione europea stessa²⁴.

La Carta non nasce quindi con lo scopo di ampliare le competenze dell'Unione, istituendo una competenza generale dell'Unione europea in materia di diritti umani. Il fatto stesso che essa non veda la luce per il tramite di una riforma dei Trattati istitutivi, bensì con una procedura *a latere* dei Trattati, deve essere letto in quest'ottica.

Ciò conferma anche, almeno in parte, il timore di un effetto accentratore nella tutela dei diritti da parte di un documento che, inevitabilmente, era destinato a divenire il “*Bill of rights*” dell'Unione: la lunga gestazione,

²³ G. DE BURCA, *The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights*, in *European Law Review*, 2015, p. 802. La peculiarità del procedimento di adozione della Carta dei diritti fondamentali sta nell'ampia pletora di attori coinvolti nella sua stesura, che ha previsto la creazione di un organo *ad hoc*, composto da membri della Commissione, degli Stati membri, del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. Ad essi furono aggiunti, quali osservatori, due rappresentanti della Corte di giustizia e altrettanti del Consiglio d'Europa. Per rendere l'intero procedimento a maggiore partecipazione democratica, fu peraltro previsto che esso fosse interamente pubblico e gruppi sociali, esperti, nonché altri organi dell'Unione non formalmente rappresentati, vennero invitati a presentare le proprie opinioni.

²⁴ D. SARMIENTO, *Who's afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 1267 ss.

durata quasi cinquanta anni, per finalmente giungere alla sua adozione ne è la conferma²⁵.

Circa i diritti contenuti nella neonata Carta, essi non sono frutto di una mera attività di trascrizione di diritti già contenuti in altri documenti quali le costituzioni nazionali degli Stati membri o la CEDU; bensì il prodotto di un'attività di sintesi di fonti già esistenti, declinate secondo il diritto comunitario, ormai divenuto dell'Unione europea²⁶.

Il rapporto con la Convenzione EDU resta tuttavia evidente nella determinazione dello standard minimo di tutela che deve essere garantito nell'applicazione della Carta stessa, la quale non può mai determinare una tutela inferiore rispetto a quella che garantirebbe la CEDU, salvo entrare in contrasto con l'articolo 52, paragrafo 2 della Carta. I diritti che sono ugualmente riconosciuti dalla Carta e dalla Convenzione devono non solo essere interpretati in maniera coerente, ma devono altresì essere tutelati sempre con il massimo livello di protezione possibile, sia esso garantito dalla Corte di giustizia in applicazione della Carta o dalla Corte EDU²⁷.

Pur adottata al di fuori dei Trattati e dunque non vincolante, la Carta riveste chiaramente un ruolo determinante nel processo di "costituzionalizzazione" dell'Unione europea: prima di tutto perché le modalità della sua conclusione e la pleora di attori coinvolti nella sua stesura manifestano l'intento di un cambio di passo nella costruzione

²⁵ È interessante leggere quanto scritto da de Witte, appena un anno prima dell'adozione della Carta, per comprendere come la sua nascita sia stata tutt'altro che scontata: «*At the same time, it should be clear that such a step would have major institutional consequences, way beyond the human rights question itself. The adoption of a catalogue of fundamental rights would be seen by many, and correctly so, as a decisive step towards a federal Europe. A consensus on this matter seems therefore very remote, for reasons which are not directly related to the question of devising the optimal system of protection for human rights in Europe. It is important, therefore, to put on the 'agenda' some other reforms that would be (slightly) less controversial, while being as useful, if not more, for the effective protection of rights*» (B. DE WITTE, *The past and future role of the European Court of Justice*, cit., p. 892).

²⁶ S. DOUGLAS-SCOTT, *The Charter of fundamental rights as a constitutional document*, in *European Human Rights Law Review*, 2004, p. 37 ss. Rende l'idea l'espressione utilizzata da Lord Goldsmith che definisce la Carta «*a brake not an accelerator*» per evidenziare l'attività di consolidamento che essa realizza (L. GOLDSMITH, *The Charter of Rights – a brake not an accelerator*, in *European Human Rights Law Review*, 2004, p. 473).

²⁷ K. LENAERTS, E. DE SMIJTER, *The Charter and the role of the European Courts*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, p. 90 ss.

dell'Unione europea²⁸; in secondo luogo, perché fornisce alla Corte di giustizia una base normativa idonea a giustificare un controllo più pregnante e stringente sul rispetto dei diritti umani²⁹; da ultimo perché, evocando i valori fondamentali nonché comuni agli Stati membri su cui l'Unione europea si basa, rappresenta un momento essenziale di sintesi della spinta verso una sempre maggiore integrazione³⁰.

1.1.3. Il Trattato di Lisbona e l'attuale sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali.

Tale spinta subisce una battuta d'arresto nel 2004, con il fallimento del progetto di una "Costituzione per l'Europa". Come noto, il respingimento del Trattato tramite due referendum nazionali, da parte di Francia e Paesi Bassi, impedì la sua entrata in vigore e determinò il definitivo abbandono del progetto di costituzionalizzazione dell'Unione europea – ciò che ne avrebbe sancito la trasformazione in federazione³¹.

Nella visione di tale progetto la Carta avrebbe ricoperto il ruolo di dichiarazione dei diritti della Costituzione per l'Europa, al pari delle

²⁸ K. LENAERTS, E. DE SMIJTER, A "Bill of rights" for the European Union, in *Common Market Law Review*, 2001, p. 273 ss.

²⁹ A. VON BOGDANDY, *The European Union as a human rights organization*, cit., p. 1328. Con una valutazione *ex post*, il valore costituzionale della Carta nell'informare l'ordinamento europeo nonché l'attività stessa della Corte di giustizia, viene riconosciuta anche da Rossi che scrive: «(...) la Carta è diventata per la Corte di Giustizia dell'UE un faro, che orienta ormai quotidianamente la sua giurisprudenza. In questo caso si può senz'altro riconoscere che la Carta ha 'costituzionalizzato' l'ordinamento dell'Unione e anche la stessa Corte di Giustizia» (L.S. ROSSI, *I rapporti fra la Carta dei diritti fondamentali e la CEDU nella giurisprudenza delle rispettive Corti*, in *I Post di AISDUE*, 2020, p. 41).

³⁰ K. LENAERTS, E. DE SMIJTER, A "Bill of rights", cit., p. 300.

³¹ Per una panoramica delle modifiche e della portata della Costituzione per l'Europa, si vedano: A. PETERS, *European democracy after the 2003 Convention*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 37 ss.; EDITORIAL COMMENTS, *The failure to reach agreement on the EU Constitution – hard questions*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 1 ss.; A. PETERS, *European democracy after the 2003 Convention*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 37 ss.; J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *The EU and the individual: fundamental rights in the draft constitutional Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 345 ss.; EDITORIAL COMMENTS, *The sixteen articles: on the way to a European Constitution*, in *Common Market Law Review*, 2003, p. 267 ss.

dichiarazioni contenute nelle costituzioni nazionali, divenendo parte dei Trattati stessi³².

Col fallimento di tale progetto, sarà necessario attendere altri cinque anni perché il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, apporti un sostanziale cambiamento nell'assetto della tutela dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione.

Ridisegnando i Trattati istitutivi nella forma che oggi conosciamo, il Trattato di Lisbona, anziché includerla direttamente, sceglie di richiamare la Carta all'articolo 6 TUE, il cui primo paragrafo sancisce: «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta, che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni”.

La Carta, dunque, assumendo rango primario pari a quello dei Trattati istitutivi diviene giuridicamente vincolante per l'Unione e gli Stati membri, consentendo da quel momento un controllo da parte della Corte di giustizia molto più stringente di quello operato in passato³³.

La Carta non attribuisce nessuna competenza ulteriore alle istituzioni europee. Al contrario, essa diviene un limite alle loro attività, imponendo di conformarsi ai propri contenuti³⁴, entro i margini del suo ambito di applicazione, come delimitato dall'articolo 51³⁵. Esso, chiarendo che la

³² Sul ruolo della Carta nel Trattato per la Costituzione per l'Europa, si vedano: A. KNOOK, *The Court, the Charter, and the vertical division of powers in the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2005, p. 367 ss.; J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *The EU and the individual*, cit., p. 345 ss.

³³ P. CELLE, *La tutela dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Roma, 2016, p. 177.

³⁴ L.S. ROSSI, "Stesso valore giuridico dei Trattati?" *Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 329 ss.

³⁵ L'ambito di applicazione della Carta e i limiti nella tutela dei diritti fondamentali tra Unione e Stati membri sono questioni ancora aperte e incerte. Sul punto si veda: E. SPAVENTA, *Should we "armonize" fundamental rights in the EU? Some reflections about minimum*

Carta non attribuisce né estende le competenze attribuite dai Trattati alle istituzioni europee, stabilisce che le norme ivi contenute «si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione» (paragrafo 1). Questo risulta assai rilevante, in quanto impone un controllo caso per caso da parte dei giudici nazionali ed europei, circa l'applicabilità della Carta alla fattispecie concreta sottoposta al loro vaglio; ma anche perché in qualche modo giustifica il permanere di una "tutela multilivello" dei diritti, all'interno dell'ordinamento eurounitario³⁶.

Tale nozione, come anticipato, vede affiancare alle garanzie della Carta e alla giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea, i sistemi costituzionali nazionali, ma soprattutto il sistema CEDU, espressamente richiamato all'articolo 6 TUE; questo, infatti, al paragrafo 2, impone all'Unione di aderire alla Convenzione (sul punto si veda il seguente paragrafo); e quindi stabilisce al paragrafo 3 che «[i] diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

Ne consegue che, pur in mancanza di adesione, il contenuto della CEDU resta principio generale di diritto dell'Unione, mantenendo il ruolo che le era stato attribuito già nella seconda fase dell'evoluzione dei diritti fondamentali nell'Unione, quando la Convenzione, quale trattato internazionale cui gli Stati membri avevano aderito, era presa a parametro

standards and fundamental rights protection in the EU composite constitutional system, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 997 ss.

³⁶ Carta ricostruisce il significato della nozione di "tutela multilivello", evidenziando come essa nasca dal progressivo superamento della c.d. *domestic jurisdiction*, per giungere ad un sistema complesso che mette insieme giurisdizioni nazionali e sovranazionali, inclusive della Corte EDU e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. In conclusione: «Tutela multilivello, pertanto, significa riconoscere una dimensione ampia dei diritti fondamentali, non più confinata nell'orizzonte nazionale di ciascuno Stato, bensì capace di espandersi mediante l'accesso dei singoli interessati, seppur a determinate condizioni, a 'giudici esterni' tuttavia riconosciuti in vario modo dal diritto interno e collegati, mediante specifici meccanismi, ai giudici statali» (M.C. CARTA, *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nello spazio giuridico europeo: i limiti del "dialogo" tra Corti*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 164).

per l'individuazione dei diritti fondamentali tutelabili dalla Corte, come principi generali di diritto.

A partire quindi dal 2009 i diritti fondamentali sono tutelati nell'ordinamento eurounitario da una molteplicità di fonti e dalle rispettive corti: al piano originario della tutela da parte delle corti nazionali secondo quanto stabilito dalle carte costituzionali di ciascuno Stato membro, si affianca la tutela garantita dalla Corte EDU, in attuazione di quanto previsto dall'omonima Convenzione, i cui contenuti assurgono a principi generali del diritto dell'Unione europea e possono – o, più correttamente, devono – essere tenuti in considerazione dalla Corte di giustizia nella propria giurisprudenza, la quale, tuttavia, si trova ora a dover primariamente guardare alla Carta nel verificare la compatibilità degli atti dell'Unione e degli Stati membri in attuazione del diritto dell'Unione con i diritti fondamentali ivi elencati.

In questo frammentato panorama, un tema rilevante è quello dello standard di tutela garantito soprattutto nel rapporto tra Carta e Convenzione EDU, vista l'inevitabile sovrapposizione di garanzie. Come si è già accennato, l'articolo 52, paragrafo 3 della Carta prevede che laddove i diritti garantiti da essa corrispondano ai diritti previsti dalla Convenzione, «il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione»³⁷, fatta salva la possibilità per il diritto dell'Unione di garantire un livello di protezione maggiore. In altri termini, in caso di identità di diritti garantiti, la Convenzione e l'interpretazione di essa fornita dalla Corte EDU divengono lo standard minimo di tutela cui il diritto dell'Unione e conseguentemente la Corte di giustizia dell'Unione europea non possono prescindere dall'uniformarsi.

Più nello specifico, quando i diritti riconosciuti dalla Carta e dalla Convenzione corrispondono, uno Stato membro potrà applicare il proprio standard di tutela solo laddove siano rispettati tre requisiti: 1) lo standard nazionale deve essere quantomeno pari a quello garantito dalla Carta che,

³⁷ Come evidenzia O'Leary, la formulazione dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta non impone una completa identità linguistica tra i diritti garantiti dai due documenti perché la norma trovi applicazione (S. O'LEARY, *The EU Charter ten years on: a view from Strasbourg*, in M. BOBEK, J. ADAMS-PRASSL (eds), *The EU Charter of fundamental rights in the Member States*, Oxford, 2020, p. 44).

a sua volta, assicura un livello di tutela non inferiore a quello della Convenzione; 2) lo standard nazionale può essere applicato solo laddove l'Unione non ne abbia stabilito uno uniforme; 3) uno standard nazionale di tutela più elevato non deve mettere a rischio gli obiettivi perseguiti dal diritto dell'Unione³⁸.

A ciò si aggiunge quanto contenuto all'articolo 53 della Carta, il quale prevede che la Carta stessa non possa, nei rispettivi ambiti di applicazione, restringere o ridurre il livello di protezione dei diritti come garantiti dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale o dalle costituzioni nazionali degli Stati membri. Nello specificare ciò, richiama espressamente, ancora una volta, la Convenzione EDU, tentando dunque un coordinamento fra i tre livelli di tutela, mirato alla garanzia della protezione più elevata³⁹.

1.1.4. Il complesso rapporto tra Unione europea e Convenzione EDU: l'adesione dell'Unione europea alla CEDU.

Come la ricostruzione operata nei paragrafi precedenti ha chiaramente evidenziato, esiste un legame imprescindibile tra Unione europea e CEDU. La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento della prima non può essere in alcun modo analizzata o compresa in maniera autonoma rispetto al sistema CEDU per tre ordini di ragioni⁴⁰.

In primo luogo, l'articolo 6, paragrafo 3 TUE richiama espressamente la Convenzione quale principio generale di diritto dell'Unione europea, rendendo vincolante per il diritto dell'Unione europea conformarsi ad essa. In secondo luogo, la Carta richiama la Convenzione e impone un criterio di uniformità nell'interpretazione dei diritti che siano previsti e garantiti da entrambi i testi: in tal modo, il collegamento viene istituito non solo con il testo della Convenzione, ma altresì con la giurisprudenza della Corte di

³⁸ Le condizioni sono così enunciate in K. LENAERTS, *The European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 16.

³⁹ Per un approfondimento sulla portata dell'articolo 53 della Carta e il suo rapporto con l'equivalente previsione contenuta all'articolo 53 CEDU, si veda: A.J. PALMA, *Il principio della protezione più estesa nel sistema europeo multilivello di tutela dei diritti umani: per un confronto teorico-pratico tra l'art. 53 della CEDU e l'art. 53 della Carta di Nizza*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 129 ss.

⁴⁰ H. SENDEN, *Interpretation of fundamental rights*, cit., pp. 33-35.

Strasburgo, consentendo di raggiungere un grado di uniformità interpretativa idoneo a scongiurare il rischio che i medesimi diritti siano tutelati differentemente nello stesso ambito geografico, a seconda del sistema giuridico di riferimento.

Infine, come anticipato, l'articolo 6 TUE, paragrafo 2, prevede che l'Unione europea aderisca alla Convenzione.

I primi due punti saranno oggetto di continuo richiamo nel prosieguo dell'elaborato, in quanto determinanti il contenuto dei diritti che si andranno di volta in volta ad analizzare.

Parimenti rilevante è tuttavia l'annosa e non ancora risolta questione dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione, che appare quindi opportuno ripercorrere e analizzare soprattutto alla luce dei recenti sviluppi che hanno portato alla ripresa dei negoziati⁴¹. Lo scopo dell'adesione è cambiato nel tempo, in funzione del progresso del processo di integrazione europea: se nella fase iniziale di vita delle Comunità Economiche Europee aderire alla CEDU significava introdurre una dimensione nuova di tutela dei diritti fondamentali in un sistema prettamente votato alla regolamentazione economica, successivamente all'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'adesione ha assunto un ruolo nuovo. Essa consente infatti di colmare il vuoto normativo venutosi a creare con il trasferimento di sempre maggiori competenze dagli Stati membri all'Unione europea, con la corrispondente fuoriuscita dall'ambito di controllo della Corte EDU di ampi settori del diritto vigente nello spazio giuridico europeo. Con l'adesione, tali settori teoricamente tornerebbero di competenza della Corte EDU, la quale sarebbe quindi chiamata ad effettuare il controllo esterno attualmente

⁴¹ Per un'approfondita analisi delle questioni che l'adesione pone alla struttura costituzionale dell'Unione europea e ai limiti che la bozza di progetto di adesione sottoposta alla Corte di giustizia presentava, si veda: F. KORENICA, *The EU Accession to the ECHR: between Luxembourg's Search for Autonomy and Strasbourg's Credibility on Human Rights Protection*, Cham, 2015.

mancante sugli atti dell'Unione europea⁴², garantendo in questo modo il diritto ad un ricorso effettivo⁴³.

Se è vero che il Trattato di Lisbona sistematizza l'onere dell'Unione europea di aderire alla Convenzione, è altrettanto noto che l'attuale articolo 6, paragrafo 2 TUE non costituisce una completa novità nel processo di integrazione dell'Unione europea. Già nel 1994, e dunque quindici anni prima che l'attuale formulazione del TUE entrasse in vigore, la Corte di giustizia si era espressa con riguardo alla possibile adesione dell'Unione alla Convenzione.

Nel suo parere 2/94 la Corte aveva precisato che la portata e le conseguenze che sarebbero derivate dall'adesione alla Convenzione sia per l'Unione europea sia per gli Stati membri relativamente alla tutela dei diritti fondamentali non consentivano di aderire alla CEDU come a qualunque altro trattato internazionale, ma richiedevano un'espressa modifica dei trattati istitutivi⁴⁴.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona supera questo ostacolo non solo fornendo una base giuridica alla possibilità di adesione, ma rendendo quest'ultima addirittura obbligatoria.

⁴² Per una disamina degli aspetti relativi all'adesione dell'Unione europea alla CEDU si rinvia ai paragrafi 1.1.4. e seguenti.

⁴³ C.L. ROZAKIS, *The Accession of the EU to the ECHR and the Charter of Fundamental Rights: Enlarging the Field of Protection of Human Rights in Europe*, in V. KOSTA, N. SKOUTARIS, V.P. TZEVELEKOS (eds), *The EU Accession to the ECHR*, Londra, 2014, p. 327 ss.

⁴⁴ Si riporta il paragrafo rilevante del parere: «Allo stato attuale del diritto comunitario, la Comunità non ha la competenza per aderire alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in quanto, da un lato, nessuna disposizione del Trattato attribuisce alle istituzioni comunitarie, in termini generali, il potere di dettare norme in materia di diritti dell'uomo o di concludere convenzioni internazionali in tale settore e, dall'altro, una tale adesione non potrebbe essere effettuata facendo ricorso all'art. 235 del Trattato. Infatti, se il rispetto dei diritti dell'uomo costituisce un requisito di legittimità degli atti comunitari, l'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo determinerebbe una modificazione sostanziale dell'attuale regime comunitario di tutela dei diritti dell'uomo, in quanto comporterebbe l'inserimento della Comunità in un sistema istituzionale internazionale distinto, nonché l'integrazione del complesso delle disposizioni della Convenzione nell'ordinamento giuridico comunitario. Una tale modifica del regime della tutela dei diritti dell'uomo nella Comunità, le cui implicazioni istituzionali risulterebbero parimenti fondamentali sia per la Comunità sia per gli Stati membri, rivestirebbe rilevanza costituzionale ed esulerebbe quindi, per sua propria natura, dai limiti dell'art. 235. Essa può essere quindi realizzata unicamente mediante modifica del Trattato» (parere della Corte di giustizia dell'Unione europea 2/94 del 28 marzo 1996, emesso ai sensi dell'art. 228, n. 6, del Trattato 6, paragrafo 6).

Il primo tentativo di conclusione di un accordo di adesione successivo al Trattato di Lisbona avviene nel 2013: anche in questo caso ad impedirne il positivo esito è la Corte di giustizia, la quale, chiamata a pronunciarsi, dà parere negativo al progetto di accordo.

I giudici di Lussemburgo motivano la loro posizione evidenziando le criticità che tale progetto presenta con riguardo a due aspetti: *in primis*, il mantenimento dell'autonomia dell'ordinamento dell'Unione; secondariamente, ma in stretto collegamento con il primo elemento, il rispetto di quanto stabilito dall'articolo 344 TFUE, in virtù del quale «[g]li Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dal Trattato stesso».

Circa il primo tema, la Corte evidenzia tre elementi problematici, che verranno meglio analizzati nel prosieguo: *i*) la mancanza di coordinamento nel testo del progetto di accordo tra quanto stabilito dall'articolo 53 della Carta e l'articolo 53 CEDU; *ii*) la totale equiparazione dell'Unione europea ad uno Stato contraente della CEDU, problematica in relazione al tema dell'autonomia della prima; *iii*) l'assenza di un coordinamento tra il meccanismo di richiesta di parere preventivo alla Corte EDU ai sensi del Protocollo n. 16 e il rinvio pregiudiziale *ex* articolo 267 TFUE.

Al parere 2/13 della Corte di giustizia, fortemente criticato dalla dottrina come si avrà modo di vedere a breve⁴⁵, è seguita una lunga fase di accantonamento del progetto di adesione, in assenza di soluzioni concrete alle problematiche da esso sollevate⁴⁶, fino alla riapertura dei negoziati, in

⁴⁵ Non sono mancate le posizioni di chi ha accolto positivamente il parere della Corte di giustizia, mettendo in evidenza come la Corte, criticando la proposta di accordo di adesione presentate, abbia legittimamente esercitato il proprio ruolo di giudice costituzionale dell'Unione europea (si rinvia al successivo secondo capitolo) al fine di garantirne la tenuta. Si veda sul punto: A. BOBIĆ, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict in the European Union*, Oxford, 2022, pp. 198-199.

⁴⁶ Cannizzaro offre una lucida analisi delle ragioni a fondamento della difficoltà di individuare un accordo stabile per l'adesione, in particolare mettendo in luce la profonda differenza - quasi imprescindibile - tra i due ordinamenti, uno a stampo internazionalistico, radicato nel principio di unitarietà delle sue parti, e l'altro ontologicamente strutturato attorno al principio di attribuzione e di ripartizione delle competenze. Tale tensione, a suo avviso, imporrebbe la predisposizione di un regime speciale in grado di esulare dall'esistente sistema e consenta di superare le criticità messe in luce dalla Corte di giustizia (E. CANNIZZARO, *Unitarietà e frammentazione nei rapporti fra*

virtù della formale richiesta avanzata dall'Unione europea nel 2019. Nel proprio *position paper* di marzo 2020, l'Unione europea richiama le criticità messe in luce dalla Corte di giustizia, evidenziando la necessità che siano poste a fondamento della nuova fase di negoziazione⁴⁷.

Nel corso della diciottesima sessione del comitato *ad hoc*, tenutasi nel marzo 2023, è stata approvata la versione finale del nuovo progetto di adesione⁴⁸, nel quale sono confluite le modifiche che dovrebbero rendere il testo compatibile con il parere 2/13 e dunque in grado di superare il vaglio della Corte di giustizia.

Per ragioni di ordine espositivo, le soluzioni proposte dal comitato saranno approfondite in relazione a ciascuna delle critiche sollevate dalla Corte di giustizia nel proprio parere, sì da consentire una più agevole valutazione della loro capacità di superarle.

1.1.4.a. Il coordinamento tra articolo 53 CEDU e articolo 53 della Carta.

La prima censura mossa dalla Corte di giustizia nel 2013 al progetto di adesione inerisce il rapporto tra gli articoli 53 CEDU e 53 della Carta, norme che potrebbero essere definite "gemelle" in quanto, oltre a condividere la numerazione, riportano lo stesso principio, quello della protezione più elevata.

Nel caso della CEDU, esso si estrinseca nella possibilità per uno Stato parte di garantire al proprio interno uno standard di protezione dei diritti umani maggiore rispetto a quello assicurato dalla Convenzione, la quale diviene quindi lo standard minimo al di sotto del quale gli Stati non possono andare.

l'ordinamento dell'Unione e il sistema della Convenzione europea: in margine al parere della Corte di giustizia 2/13, in Il diritto dell'Unione europea, 2015, p. 623 ss.).

⁴⁷ CONSIGLIO D'EUROPA, *Position paper for the negotiations on the European Union's accession to the European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 5 marzo 2020, 47+1(2020)01.

⁴⁸ CONSIGLIO D'EUROPA, *18th meeting of the CDDH ad hoc negotiation group on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Final consolidated version of the draft accession instruments*, 17 marzo 2023, 46+1(2023)36.

Parallelamente, come si è già accennato, l'articolo 53 della Carta stabilisce che nessuna sua disposizione «deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo o delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti», convenzioni tra le quali è espressamente citata la CEDU.

I problemi, in caso di adesione dell'Unione europea, sorgono laddove la Corte di giustizia ha precisato nella sentenza *Melloni* che lo standard più elevato di cui all'articolo 53 della Carta «non deve compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta, né il primato, l'unità o l'effettività del diritto dell'Unione»⁴⁹. Ad avviso della Corte di giustizia non può dunque mancare nell'accordo di adesione una clausola che stabilisca un coordinamento tra tali due previsioni normative, idoneo a garantire che «la facoltà concessa dall'articolo 53 della CEDU agli Stati membri resti limitata, per quanto riguarda i diritti riconosciuti dalla Carta corrispondenti a diritti garantiti dalla citata convenzione, a quanto è necessario per evitare di compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta medesima, nonché il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione»⁵⁰.

In altre parole, il timore della Corte di giustizia pare essere quello che, attraverso il ricorso all'articolo 53 CEDU, gli Stati membri possano adottare uno standard di protezione superiore a quello previsto dalla Carta anche nei settori regolati dal diritto dell'Unione europea, mettendo dunque a rischio il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione, nei termini enunciati in *Melloni*.

Quanto sostenuto dalla Corte di giustizia ha sollevato perplessità: alcuni autori hanno infatti sottolineato come eventuali contrasti tra standard nazionali più elevati e articolo 53 della Carta costituiscano questioni

⁴⁹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 febbraio 2013, *Stefano Melloni c. Ministero Fiscal*, causa C-399/11, punto 60. Per un approfondimento sul punto si veda: M.E. BARTOLONI, *L'apporto delle tecniche di armonizzazione nella definizione dei rapporti tra sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 55 ss.

⁵⁰ Parere della Corte di giustizia dell'Unione europea 2/2013 del 18 dicembre 2014, punto 189.

puramente interne all'ordinamento dell'Unione europea e che nessun beneficio deriverebbe dall'introduzione nel progetto di adesione di una disposizione di coordinamento⁵¹.

Sono stati sollevati ulteriori dubbi in relazione al contenuto che tale norma potrebbe avere, laddove l'intenzione della Corte di giustizia pare essere di rendere lo standard garantito dalla Carta il massimo di tutela possibile nei settori armonizzati dal diritto dell'Unione europea, venendosi dunque a creare un *range* entro il quale gli Stati membri possono muoversi nella determinazione del livello di tutela che desiderano assicurare, compreso tra il minimo richiesto dalla CEDU e il massimo riconosciuto dalla Carta⁵². Altri hanno invece interpretato le parole della Corte di giustizia nel senso della necessità di introdurre nell'accordo di adesione clausole di disconnessione, che escludano l'applicazione della Convenzione nei rapporti tra Stati membri nell'ambito del diritto dell'Unione europea⁵³. In un contesto in cui la CEDU già costituisce principio generale di diritto, come tale vincolante per gli Stati membri anche nell'ambito del diritto dell'Unione europea, non si vede tuttavia come si potrebbe giustificare un progetto di adesione che anziché estendere la tutela, di fatto la riduca, escludendo l'applicazione della Convenzione in determinati casi.

All'indomani del parere 2/13 alcuni autori si sono addirittura spinti a proporre il testo di una possibile clausola di coordinamento come richiesta dalla Corte. Lock, criticando l'opportunità della censura mossa dai giudici di Lussemburgo, suggerisce una formulazione nei seguenti termini: «*Article 53 of the Convention shall not be interpreted as requiring the EU's Member States*

⁵¹ I. ANRÒ, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU. L'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa*, Milano, 2015, p. 290, dove riprende quanto già sostenuto in: I. ANRÒ, *Il parere 2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: questo matrimonio non s'ha da fare?*, in *Diritti Comparati*, 2 febbraio 2015, disponibile online.

⁵² L.S. ROSSI, *Il parere 2/13 della CGUE sull'adesione alla CEDU: scontro fra corti?*, in *SIDiblog*, 22 dicembre 2014, disponibile online.

⁵³ M. PARODI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*, Napoli, 2020, p. 416; G. GAJA, *Una mancata disconnessione relativamente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 148 ss.

to provide a higher domestic standard of human rights protection than that provided for by the Convention»⁵⁴.

Diversamente Tacik⁵⁵, non riconoscendo nella proposta di Lock una vera e propria norma di coordinamento, individua due possibili soluzioni. La prima prevede il trasferimento dei limiti all'articolo 53 della Carta individuate in *Melloni* all'interno dell'articolo 53 CEDU. In questo modo la violazione del primato, unità ed effettività del diritto dell'Unione europea diverrebbe automaticamente una violazione anche dell'articolo 53 CEDU. Il riflesso di ciò sarebbe tuttavia l'impossibilità di impedire alla Corte EDU di interpretare i limiti in questione giungendo, di fatto, al risultato opposto ai *desiderata* della Corte di giustizia: anziché avere una norma di coordinamento che impedisca agli Stati membri di circumnavigare i limiti da essa imposti, verrebbe direttamente assicurato il diritto della Corte EDU di sindacare la portata di primato, unità ed effettività del diritto dell'Unione europea, paradossalmente attribuendo ai giudici di Strasburgo la competenza ad innalzare lo standard che la Carta deve garantire⁵⁶.

La seconda soluzione prospettata struttura invece la norma di coordinamento quale limite esterno all'operatività dell'articolo 53 CEDU: laddove la legittima applicazione di tale articolo comporti una violazione, nell'ordinamento dell'Unione europea, dei limiti imposti da *Melloni*, allora la clausola di coordinamento opererà quale limite successivo, e la violazione di primato, unità ed effettività del diritto dell'Unione derivante dall'applicazione dell'articolo 53 CEDU costituirà una violazione della norma di coordinamento. Propendendo per quest'ultima opzione, Tacik suggerisce la seguente formulazione: «*In the scope of application of EU law, Article 53 of the Convention may be applied by the Member States only if it shall not infringe Article 53 of the Charter of Fundamental Rights interpreted in the light of principles of [EU] law»⁵⁷.*

⁵⁴ T. LOCK, *The future of the European Union's accession to the European Convention on Human Rights after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 257.

⁵⁵ P. TACIK, *After the dust has settled: how to construct the new accession agreement after Opinion 2/13 of the CJEU*, in *German Law Journal*, 2017, p. 919 ss.

⁵⁶ I. ANRÒ, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 290.

⁵⁷ P. TACIK, *After the dust has settled*, cit. p. 931.

Volgendo lo sguardo al testo approvato a marzo 2023 nell'ambito dei negoziati per l'adesione, si può tuttavia affermare che nessuna delle soluzioni finora prospettate è stata quella prescelta dal comitato *ad hoc*.

L'articolo 1, paragrafo 9 del progetto statuisce infatti: «*Article 53 of the Convention shall not be construed as precluding High Contracting Parties from jointly applying a legally binding common level of protection of human rights and fundamental freedoms, provided that it does not fall short of the level of protection guaranteed by the Convention and, as relevant, its Protocols, as interpreted by the European Court of Human Rights*».

Formulata in questi termini la norma non sembra aggiungere nulla di innovativo a quanto già stabilito dall'articolo 53 CEDU che, come si è visto, deve essere interpretato nel senso di imporre lo standard CEDU quale livello minimo di protezione garantita dagli Stati parti.

Neppure il report allegato al progetto di accordo fornisce particolari delucidazioni sul punto, limitandosi a sottolineare come tra gli accordi cui si fa riferimento possano essere inclusi anche eventuali accordi intercorrenti tra Unione europea e Stati membri in settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

Anche concentrando l'attenzione sulla nozione di «*legally binding common level*», e volendo scorgere in essa un implicito richiamo allo standard determinato dalla Carta per gli Stati membri, non si vede in quale modo tale disposizione normativa possa considerarsi idonea a rispondere alle critiche avanzate dalla Corte di giustizia. Essa non realizza infatti alcun coordinamento tra le norme "gemelle" in questione né introduce una clausola di disconnessione, limitandosi a traslitterare quanto già contenuto nella Convenzione stessa.

1.1.4.b. L'equiparazione tra Stati parte della CEDU e Unione europea: l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea e l'articolo 344 TFUE.

Anche la totale equiparazione tra Stati contraenti e Unione europea citata al punto ii) del precedente paragrafo 1.1.4 comporta problemi di compatibilità con il principio di fiducia reciproca che informa l'ordinamento dell'Unione

europea, in virtù del quale gli Stati membri, nel regolare i loro rapporti, hanno accettato, nelle materie trasferite alla competenza dell'Unione, che fosse quest'ultima a disciplinarli, senza ricorrere al tradizionale controllo reciproco tipico dell'ordinamento internazionale⁵⁸. Tale controllo, nell'ambito dei diritti fondamentali, si traduce nella presunzione del rispetto degli stessi con la conseguenza di non poter né pretendere uno standard più elevato di protezione da parte di un altro Stato membro né verificare l'effettiva loro tutela⁵⁹.

Nel percorso argomentativo portato avanti dalla Corte di giustizia, la completa equiparazione dell'Unione europea agli Stati parti della Convenzione porta con sé un forte rischio per la tenuta dell'autonomia dell'ordinamento dell'Unione stessa, configurando una violazione dell'articolo 344 TFUE nella parte in cui il progetto di adesione non esclude l'applicazione, nei rapporti tra Stati membri e Unione europea e tra Stati membri tra loro, del procedimento di cui all'articolo 33 CEDU⁶⁰.

Esso, disciplinando i ricorsi interstatali, prevede infatti che «[o]gni Alta Parte contraente può deferire alla Corte⁶¹ qualunque inosservanza delle disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli che essa ritenga possa essere imputata a un'altra Alta Parte contraente», andando ad incrinare, se applicato nei rapporti tra Stati membri e Unione europea, il sistema di tutele giurisdizionali previsto dai Trattati e, soprattutto, l'esclusività del controllo da parte della Corte di giustizia, assicurato dal summenzionato articolo 344 TFUE.

La censura mossa dalla Corte di giustizia è stata criticata da alcuni autori che hanno visto nella sua argomentazione un ribaltamento nel rapporto tra principi cardine del diritto dell'Unione europea e tutela effettiva dei diritti umani, con un'evidente predilezione per il rispetto dei primi a discapito della seconda. Ciò a detrimento di una valutazione più ampia che riconosca

⁵⁸ Parere 2/13, cit., punto 193.

⁵⁹ I. ANRÒ, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 291.

⁶⁰ Parere 2/13, cit., punti 207-208.

⁶¹ Il riferimento è alla Corte di Strasburgo.

il ruolo che il diritto primario garantisce ai diritti umani nel sistema eurounitario⁶².

La richiesta della Corte di giustizia parrebbe scontrarsi con lo scopo stesso dell'adesione, vale a dire consentire il controllo esterno degli atti dell'Unione europea da parte di Strasburgo: è infatti chiaro che una clausola che rimarchi l'intangibilità del principio della fiducia reciproca degli Stati membri nell'ambito del diritto dell'Unione europea rappresenta, di fatto, un'esclusione dal controllo della Corte EDU di tutti quei casi in cui, potenzialmente, una sua decisione possa andare ad intaccare il principio in questione. In altre parole, significherebbe restringere, anziché ampliare, il controllo esterno della Corte EDU e di conseguenza la protezione dei diritti garantiti dalla Convenzione nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea⁶³, realizzando una tendenza opposta a quella che alcuni autori avevano considerato, fin dall'approvazione della Carta, come il vero obiettivo del nuovo articolo 6, paragrafo 2 TUE: la creazione di un sistema di tutele giurisdizionali effettivamente completo, comprensivo di un controllo esterno da parte della Corte EDU anche sugli atti delle istituzioni dell'Unione, in un'ottica di maggiore uniformità nella protezione dei diritti fondamentali⁶⁴.

Più correttamente, ad avviso di alcuni commentatori, il *focus* dell'analisi della Corte di giustizia avrebbe dovuto piuttosto volgersi alla determinazione di un sistema di dialogo tra le due Corti in grado di risolvere eventuali conflitti nei casi in cui la loro rispettiva competenza si intersechi⁶⁵.

⁶² S. PEERS, *The EU's Accession to the ECHR: the Dream Becomes a Nightmare*, in *German Law Journal*, 2015, p. 213 ss.

⁶³ P. EECKHOUT, *Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR and judicial dialogue: autonomy or autarky?*, in *Fordham International Law Journal*, 2015, p. 15.

⁶⁴ Ad esprimersi in tal senso all'indomani dell'adozione della Carta sono stati, tra gli altri, Lenaerts e de Smijter, i quali guardavano addirittura con favore al fatto che la Corte EDU potesse esercitare un sindacato finale nei confronti della Corte di Giustizia circa l'interpretazione della Convenzione (K. LENAERTS, E. DE SMIJTER, *The Charter and the role of the European Courts*, cit., p. 100).

⁶⁵ Carta evidenzia come non sia previsto né nella lettera dei Trattati né nella Carta alcun riferimento al rapporto che dovrebbe sussistere tra Corte EDU e Corte di Giustizia, elemento che impone un'attenta valutazione e decisione in fase di adesione. Ciò, nonostante vi sia stata una progressiva incorporazione della giurisprudenza della Corte EDU da parte della Corte di Giustizia nei settori di suo interesse (M.C. CARTA, *I "livelli" di*

Le critiche richiamate non hanno sortito particolari effetti. La proposta di accordo ha recepito l'indicazione della Corte di giustizia⁶⁶ circa la necessaria espressa esclusione dell'applicabilità dei ricorsi interstatali nelle controversie di cui si è detto e ha inserito due nuovi paragrafi all'articolo 4, rubricato «*Inter-Party cases*». Il terzo paragrafo, introducendo una clausola di disconnessione, prevede che l'Unione europea e i suoi Stati membri non ricorrano, nel regolare i propri rapporti, ai ricorsi interstatali disciplinati dall'articolo 33 CEDU né che ne facciano uso gli Stati membri tra loro quando si tratti di interpretare o applicare il diritto dell'Unione europea⁶⁷. Il paragrafo quarto prevede invece un meccanismo di notifica da parte della Corte EDU all'Unione europea, sì che quest'ultima possa valutare se una controversia interstatale proposta da due Stati membri dell'Unione dinanzi a Strasburgo interessi l'interpretazione o l'applicazione del diritto dell'Unione europea⁶⁸.

Se da un punto di vista formale, l'introduzione di questi due paragrafi realizza appieno i *desiderata* della Corte di giustizia e dovrebbe quindi consentire un agevole superamento di un eventuale nuovo suo vaglio, restano le perplessità circa l'effettività, da un punto di vista di tutela dei diritti, di un tale sistema. Dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, se l'onere di adesione alla CEDU imposto con il Trattato di Lisbona ha lo scopo di aumentare la tutela dei diritti umani nello spazio europeo, sottoponendo la stessa Unione al vaglio della Corte EDU, risulta evidente che escludere completamente una delle due vie di ricorso (quello

tutela dei diritti fondamentali, cit., pp. 166-170). Sulla necessità di prevedere semmai un simile meccanismo si veda anche: P. EECKHOUT, *Opinion 2/13 on EU accession*, cit. p. 1 ss.

⁶⁶ Parere 2/13, cit., punto 213: «(...) soltanto un'espressa esclusione della competenza della Corte Edu risultante dall'art. 33 della CEDU per eventuali controversie tra gli Stati membri, ovvero tra questi e l'Unione, relative all'applicazione della CEDU nell'ambito di applicazione sostanziale del diritto dell'Unione, sarebbe compatibile con l'articolo 344 TFUE».

⁶⁷ Articolo 4, paragrafo 3 del progetto di accordo: «*The European Union and its member States in their relations with each other shall not avail themselves of Article 33 of the Convention. Nor shall the member States of the European Union avail themselves of Article 33 of the Convention insofar as a dispute between them concerns the interpretation or application of European Union law*».

⁶⁸ Articolo 4, paragrafo 4 del progetto di accordo: «*The Court shall provide the European Union upon request with sufficient time to assess, as a matter of priority, whether and to what extent an inter-party dispute under Article 33 of the Convention between member States of the European Union concerns the interpretation or application of European Union law*».

interstatale, rimanendo solo la via dei ricorsi individuali) previste dalla Convenzione per accertare eventuali violazioni da parte delle Alte Parti Contraenti restringe notevolmente il campo di azione di Strasburgo e, conseguentemente, il controllo che sull'Unione possa essere compiuto. Peraltro, un'eccezione così ampia che elimina completamente la possibilità di portare controversie interstatali intra-UE, relative al diritto dell'Unione europea, dinanzi alla Corte EDU implica l'esclusione dall'ambito del controllo di Strasburgo di tutte quelle controversie che possano intercorrere tra Stati membri e Unione europea anche successivamente all'intervento della Corte di giustizia dell'Unione europea⁶⁹. Il riferimento è ad esempio ai casi in cui, all'esito di un procedimento per annullamento di un atto di un'istituzione europea attivato da uno Stato membro che ne contesti la conformità ai diritti umani garantiti dalla Convenzione (che, si ricorda, post adesione potrà essere direttamente interpretata altresì da Lussemburgo in quanto diritto dell'Unione⁷⁰), la Corte di giustizia rigetti il ricorso non riconoscendo la sussistenza di una tale violazione. A quel punto l'adesione alla CEDU dovrebbe, in linea teorica, consentire allo Stato membro di portare l'istituzione in questione dinanzi alla Corte EDU per verificare la compatibilità di quell'atto con la Convenzione. Alla luce dell'attuale progetto di accordo una tale possibilità sembrerebbe tuttavia impedita: si tratterebbe infatti evidentemente di una controversia intercorrente tra uno Stato membro e l'Unione europea relativa all'interpretazione o applicazione del diritto dell'Unione, come tale al di fuori della competenza della Corte EDU in virtù della nuova clausola di disconnessione.

Non è difficile intuire quanto ciò, se certamente tutela l'autonomia dell'Unione europea, tuttavia, finisca per limitare drasticamente l'auspicata maggiore protezione dei diritti umani che l'adesione alla CEDU dovrebbe assicurare.

⁶⁹ Per un'analisi circa le criticità di un'esclusione *tout court* del meccanismo di cui all'articolo 33 CEDU, si veda: P. EECKHOUT, *Opinion 2/13 on EU accession*, cit., p. 1 ss.

⁷⁰ M. PARODI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 364.

Parallelamente, la soluzione individuata non pare soddisfacente neanche se analizzata con gli occhi di Strasburgo⁷¹. In primo luogo, infatti, la clausola di disconnessione produce un doppio livello all'interno del sistema CEDU, distinguendo tra le Parti Contraenti che possono liberamente usufruire dei ricorsi interstatali e gli Stati membri, per i quali tali ricorsi sono sempre condizionati alla preventiva verifica che la materia in questione non rilevi per il diritto dell'Unione europea. A ciò è connessa la seconda osservazione, di carattere procedurale: non è al momento chiaro quale istituzione dell'Unione europea sarà incaricata di compiere la valutazione richiesta dall'articolo 4, paragrafo 4 del summenzionato progetto di accordo. Trattandosi di una valutazione sull'ammissibilità di un ricorso (dinanzi ad un'altra corte!) sembrerebbe tuttavia logico che tale compito fosse affidato alla Corte di giustizia, ma anche laddove fosse la Commissione europea a ricoprire il ruolo, la previsione di una valutazione preventiva da parte di una istituzione europea è destinata a rallentare e dunque allungare i tempi per un eventuale procedimento dinanzi alla Corte EDU, tenuta ad attendere la decisione da parte dell'Unione europea.

Ciò sembra andare in direzione assolutamente contraria alle istanze (che negli anni si son fatte sempre più insistenti) che vedono nella speditezza dei procedimenti e nella loro ragionevole durata, un elemento essenziale per la tutela non solo dell'equo processo, ma dei diritti umani in generale.

1.1.4.c. Il rapporto tra Protocollo n. 16 CEDU e rinvio pregiudiziale.

Secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, infine, l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione è messo a rischio anche dall'assenza di qualsivoglia sistema di coordinamento tra il rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE e i pareri consultivi richiedibili ai sensi del Protocollo n. 16 alla CEDU, come anticipato al punto *iii*). Sebbene il progetto di adesione non preveda l'adesione dell'Unione europea al Protocollo n. 16, il meccanismo di richiesta di parere preventivo alla Corte EDU ben potrebbe

⁷¹ Per un'analisi più dettagliata si veda: I. RISINI, *The inter-state application under the European Convention on Human Rights: between collective enforcement of human rights and international dispute settlement*, Leiden, 2018, p. 186 ss.

essere utilizzato dai giudici di uno Stato membro dell'Unione che lo abbia invece ratificato, anche ai fini dell'ottenimento di un parere relativo alla tutela di un diritto garantito parimenti dalla Carta. In tal caso, quindi, il meccanismo di cui al Protocollo n. 16 andrebbe a sostituirsi, secondo la piena discrezionalità del giudice richiedente, al rinvio pregiudiziale, strumento cardine per l'uniformità interpretativa del diritto dell'Unione⁷². La preoccupazione è dunque quella di avvallare il *forum shopping* da parte dei giudizi nazionali⁷³.

Anche in questo caso vi è chi ha evidenziato come, in realtà, il rischio di sovrapposizione tra le due procedure non sussista: da un lato per il fatto che non tutti gli Stati membri hanno ratificato il Protocollo n. 16, dall'altro perché, anche per gli Stati che lo hanno invece ratificato, il ricorso a tale strumento non sostituisce l'obbligo di rinvio pregiudiziale previsto nell'ordinamento dell'Unione europea per i giudici di ultima istanza, i quali resterebbero comunque vincolati a rivolgersi alla Corte di giustizia *ex* articolo 267 TFUE quando si tratti di accertare l'interpretazione o la validità di una norma di diritto dell'Unione europea, incorrendo altrimenti in una violazione sanzionabile ad esempio attraverso una procedura di infrazione. All'indomani del parere 2/13 sono state proposte svariate soluzioni per superare le criticità da essa messe in luce⁷⁴. La scelta compiuta in seno al comitato *ad hoc* per l'adesione è stata quella più restrittiva, coerentemente con l'approccio generale che la Corte di giustizia ha manifestato nel suo parere. Il nuovo articolo 5 prevede infatti: «*Where a court or tribunal of a member State of the European Union that has ratified Protocol no. 16 to the Convention, in the context of a case pending before it, encounters a question relating to the interpretation or application of the rights and freedoms defined in the Convention or the Protocols thereto, that court or tribunal shall not be considered as a highest court or tribunal of a High Contracting Party for the purposes of Article 1, paragraph 1, of Protocol no. 16 to the Convention if the questions falls within the field of application of European Union law*».

⁷² Parere 2/13, cit., punto 197.

⁷³ I. ANRÒ, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, cit., p. 293.

⁷⁴ Una panoramica delle soluzioni possibili è offerta da M. PARODI, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU*, cit., p. 412 ss.

L'articolo 1, paragrafo 1 del Protocollo n. 16 stabilisce che a poter attivare il meccanismo di parere preventivo dinanzi alla Corte EDU siano le «*highest courts and tribunals*» che ogni Parte contraente che ha ratificato il Protocollo ha dovuto indicare, ai sensi dell'articolo 10 dello stesso.

La formulazione contenuta nel nuovo progetto di accordo prevede quindi una qualificazione dei soggetti competenti *ex* articolo 1, paragrafo 1, Protocollo n. 16 diversa *ratione materiae*: le stesse corti e tribunali degli Stati membri saranno considerati «*highest courts and tribunals*» a seconda che la questione di principio circa la quale desiderano chiedere la pronuncia preventiva della Corte EDU ricada o meno nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea. In altri termini: non è concesso il ricorso al Protocollo n. 16 quando si versi nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, perché in tali casi si dovrà attivare il rinvio pregiudiziale *ex* articolo 267 TFUE, sì da assicurare alla Corte di giustizia la giurisdizione esclusiva circa l'interpretazione del diritto dell'Unione europea⁷⁵.

Ripristinata la preminenza del rinvio pregiudiziale, una tale formulazione solleva tuttavia due perplessità, susseguenti l'una all'altra.

La prima riguarda la determinazione dell'ambito di applicazione della norma: quando una questione «*falls within the field of application of EU law*»? E cosa si intende per «*application of EU law*»? Tali quesiti non paiono al momento trovare una chiara risposta.

Quel che può rilevarsi è una scelta linguistica differente rispetto a quanto stabilito dall'articolo 51 della Carta, laddove se ne limita l'ambito di applicazione agli Stati membri «*when implementing EU law*». Sembrerebbe quindi che le due nozioni non possano essere completamente equiparate e che debba attribuirsi un contenuto autonomo alla nozione prevista dal progetto di accordo.

⁷⁵ Ciò è confermato dallo Steering Committee for Human Rights nel suo *interim report* di aprile 2023, nel quale precisa che la nuova clausola non impedisce, successivamente alla proposizione del rinvio pregiudiziale, di ricorrere altresì alla Corte EDU per il tramite di un ricorso individuale ai sensi dell'articolo 34 CEDU (STEERING COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS (CDDH), *Interim Report on the Committee of Ministers, for information, on the negotiations on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, including the revised draft accession instruments in appendix*, CDDH(2023)R_EXTRA ADDENDUM, 4 aprile 2023, pp. 29-30).

Il rischio è che essa assuma una portata estremamente ampia, impedendo *de facto* agli Stati membri che abbiano ratificato il Protocollo di servirsene o lasciando margini estremamente ristretti per la sua operatività.

A ciò consegue la seconda criticità, che trae origine dalla riflessione – già proposta dall'Avvocato Generale Kokott nella sua presa di posizione⁷⁶ – in base alla quale, una volta verificatasi l'adesione, la CEDU diverrà parte integrante del diritto dell'Unione europea. In tal modo, i giudici superiori degli Stati membri firmatari del Protocollo n. 16 finirebbero per vedersi impedito il ricorso a tale meccanismo non solo quando in gioco vi sia l'interpretazione dei diritti fondamentali come enunciati dalla Carta, ma altresì in ogni caso in cui rilevi l'interpretazione dei diritti come garantiti dalla CEDU, privando quindi di qualsiasi utilità ed effettività il menzionato Protocollo⁷⁷.

1.1.4.d. Cambiare tutto per non cambiare nulla?

Anche al di fuori dell'adesione, è indubbio che il rapporto tra le due Corti, ormai entrambe competenti in materia di diritti umani, sia stretto e non mutualmente esclusivo⁷⁸. Ne è dimostrazione il significativo richiamo che la Corte di giustizia dell'Unione europea fa della giurisprudenza CEDU

⁷⁶ Si legge nella presa di posizione: «139. (...) con l'adesione dell'Unione alla CEDU quest'ultima diventerà come tale parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione, cosicché la Corte di giustizia diventerà competente ad interpretare detta convenzione attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale (articolo 267 TFUE). Il suo ruolo nell'interpretazione della CEDU nell'ambito interno all'Unione potrebbe però essere messo a rischio per il fatto che i giudici superiori degli Stati membri che abbiano ratificato il Protocollo n. 16 della CEDU potrebbero vedersi tentati (...) a sottoporre eventuali questioni di interpretazione della CEDU alla Corte EDU piuttosto che alla Corte di giustizia. 140. Tuttavia, in definitiva, questo fenomeno non è una conseguenza dell'adesione dell'Unione alla CEDU. Anche senza la prevista adesione dell'Unione, i giudici di Stati membri che abbiano ratificato il Protocollo n. 16 possono sottoporre alla Corte EDU questioni attinenti ai diritti fondamentali, ai fini dell'interpretazione della CEDU, anziché sollevare dinanzi a questa Corte questioni equivalenti nella sostanza, in vista dell'interpretazione della Carta dei diritti fondamentali» (presa di posizione dell'Avvocato Generale Juliane Kokott, *Procedimento di parere 2/13 instaurato su domanda della Commissione europea*, 13 giugno 2014).

⁷⁷ I. ANRÒ, B. NASCIBENE, *The devil is in the details: does the end of Protocol n° 16 to the ECHR lie in the wrinkles of the EU accession to the ECHR process?*, in *Eurojus*, 2021, p. 204.

⁷⁸ K. LENAERTS, *The European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union creating synergies in the field of fundamental rights protection*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 9 ss.

nelle proprie pronunce, mostrando come «il principio di autonomia dell'ordinamento dell'Unione, che è alla base del parere 2/13, non significa impermeabilità ai valori della CEDU»⁷⁹.

Parimenti, a parti invertite, la Corte EDU dedica un'attenzione particolare alle decisioni emesse dal giudice di Lussemburgo, sebbene, allo stato dei fatti, l'ordinamento giuridico dell'Unione europea risulti, agli occhi di quello CEDU, come un qualsiasi sistema giuridico diverso da quello degli Stati parte della Convenzione⁸⁰.

Il tema dell'adesione tuttavia resta.

Le modifiche apportate all'iniziale progetto di accordo rivestono indubbia importanza, soprattutto nella dimensione in cui hanno, in massima parte, risposto alle questioni sollevate dal parere 2/13, restituendo all'autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea la centralità richiesta dai giudici di Lussemburgo.

Viene tuttavia da chiedersi se la soluzione trovata sia coerente con la *ratio* dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU e se l'auspicato controllo esterno non sia invece destinato a rimanere lettera morta.

La sensazione è infatti che l'autonomia dell'Unione europea sia assicurata a spese di un'effettiva maggiore tutela dei diritti fondamentali, mediante la creazione di un sistema che, all'atto pratico, rischia unicamente di rendere più complesso pervenire ad una decisione sulla controversia da cui il singolo è interessato.

Peraltro, pare difficile ipotizzare casi in cui la Corte EDU sia effettivamente libera di esercitare appieno il proprio controllo esterno senza che il suo intervento rischi di essere intercettato dalla Corte di giustizia dell'Unione

⁷⁹ L.S. ROSSI, *I rapporti fra la Carta e la CEDU nella giurisprudenza delle rispettive Corti*, in *I Post di AISDUE*, 2020, p. 43.

⁸⁰ S. DOUGLAS-SCOTT, *Tale of two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the growing European human rights acquis*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 644. Alcuni commentatori hanno osservato come, a giustificare il particolare riguardo riservato dalla Corte EDU alle sentenze in materia di diritti fondamentali della Corte di giustizia, sia il particolare *consensus* che tali pronunce manifestano nel sistema CEDU. I 27 Stati membri dell'Unione europea rappresentano quasi la metà delle Alte Parti Contraenti della Convenzione e, conseguentemente, lo standard di protezione dei diritti in essi garantiti per il tramite della Corte di giustizia costituisce un buon indicatore del *consensus* europeo circa la garanzia dei diritti, anche quando essi siano previsti dalla CEDU (K. DZEHTSIAROU, P. REPYEUSKI, *European Consensus and the EU Accession to the ECHR*, in V. KOSTA, N. SKOUTARIS, V.P. TZEVELEKOS (eds), *The EU Accession*, cit., p. 309 ss).

europea. Ciò non deve necessariamente essere visto con disfavore, nondimeno risulta forse superflua la costruzione di un sistema estremamente complesso che inevitabilmente dilata i tempi della giustizia sui diritti fondamentali.

Non è questa la sede per sondare le possibili soluzioni alternative ad un modello di adesione come quello attualmente al vaglio dei negoziatori, ma rimane certo di interesse il tema del controllo esterno su quegli atti e quei procedimenti per cui, allo stato, all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea, un rimedio manca. Sono proprio questi i casi⁸¹, di cui si tratterà diffusamente nel prosieguo del lavoro, per i quali l'adesione avrebbe un potenziale rivoluzionario, se realizzata lasciando un maggiore margine di manovra alla Corte EDU o, alternativamente, creando un sistema (al momento non previsto) di dialogo tra giudici di Strasburgo e giudici di Lussemburgo che consenta di accertare il rispetto dello standard di tutela imposto dalla CEDU anche agli atti dell'Unione europea.

La Corte EDU ha peraltro mostrato, soprattutto negli ultimi anni, una certa propensione a non dichiarare inammissibili questioni poste alla sua attenzione che avessero un chiaro collegamento con il diritto dell'Unione europea: ciò è accaduto in materia di mandato di arresto europeo⁸², nonché in tema di mancato rispetto dell'obbligo di rinvio pregiudiziale da parte di una corte nazionale di ultima istanza. In nessun caso la Corte EDU è stata chiamata ad operare un controllo sugli atti dell'Unione europea, eppure ne ha in qualche modo fornito un'interpretazione. Soprattutto, ha contribuito ad assicurare all'individuo un'istanza giurisdizionale cui rivolgersi quando nessun rimedio era offerto dall'ordinamento dell'Unione europea. Ciò è risultato evidente nell'ultimo dei casi in cui Strasburgo si è trovata ad

⁸¹ Si fa riferimento, ad esempio, al controllo di legalità degli atti di nomina dei giudici e avvocati generali della Corte di giustizia, ai casi in cui si realizzi una violazione della procedura da parte della Corte di giustizia stessa, a quelli in cui venga dichiarata l'inammissibilità di un'azione diretta per mancanza di legittimazione ad agire del ricorrente non privilegiato, valutata secondo gli stringenti canoni applicati dalla Corte di Lussemburgo nell'interpretazione dei requisiti richiesti dai Trattati.

⁸² Si segnala, da ultimo, il caso *Bivolaru/Moldovan*, nel quale la Corte EDU è stata chiamata a pronunciarsi sull'ambito di applicazione della presunzione di protezione equivalente prevista in materia di mandato di arresto europeo (sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 25 marzo 2021, *Bivolaru and Moldovan v. France*, ricorsi nn. 40324/16 e 12623/17).

interpretare il diritto dell'Unione europea, vale a dire la vicenda *Georgiou*⁸³, nella quale, riaffermando i criteri CILFIT⁸⁴ che i giudici nazionali di ultima istanza devono tenere in considerazione per decidere se rinviare o meno alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale, la Corte EDU ha riconosciuto la violazione dell'articolo 6 CEDU in virtù del loro mancato rispetto.

In questo modo la Corte EDU pare almeno parzialmente superare la dottrina *Bosforo*⁸⁵, secondo la quale vige una presunzione di equivalenza tra lo standard di tutela assicurato dalla CEDU e quello garantito dagli Stati membri in applicazione del diritto dell'Unione. Nelle vicende cui si è accennato la presunzione viene messa in discussione e la Corte EDU condanna gli Stati membri poiché l'applicazione del diritto dell'Unione europea è avvenuta violando il livello minimo di protezione dei diritti previsto dalla Convenzione.

Se lo si guarda dal punto di vista della garanzia dei diritti, questo nuovo approccio pare lodevole, in quanto consente di ampliare la sua sfera di controllo anche ad aree di diritto profondamente rilevanti per il diritto dell'Unione europea.

Chiaramente tale espansione non potrebbe spingersi al punto di riguardare anche gli atti dell'Unione europea in assenza di adesione. Tuttavia, la tendenza mostrata nei casi citati consente di rilevare un cambio di passo nel senso di un controllo sempre più diffuso che, se non risolutivo, in attesa di una decisione definitiva sull'adesione, è senza dubbio apprezzabile.

1.2. L'equo processo nel sistema CEDU.

La ricostruzione appena compiuta dell'evoluzione della tutela dei diritti nel quadro dell'Unione europea è prodromica all'analisi della norma fulcro del

⁸³ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 14 marzo 2023, *Georgiou v. Greece*, ricorso n. 57378/18.

⁸⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 ottobre 1982, *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health*, causa 283/81.

⁸⁵ La dottrina prende il nome dal primo caso in cui la Corte EDU l'ha espressa: sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, ricorso n. 45036/98.

presente elaborato: l'articolo 47 della Carta, nel quale accesso alla giustizia, garanzie procedurali e diritto ad un rimedio effettivo si intersecano in un continuo rapporto circolare, che impedisce di considerare una delle sue componenti indipendentemente dalle altre, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo.

Stante tuttavia lo stretto legame tra Carta e CEDU, pare opportuno iniziare l'analisi dalla portata degli articoli 6 e 13 CEDU, da cui l'articolo 47 della Carta trae significato, in applicazione del principio sancito dall'articolo 52 della Carta.

Se, come visto, Strasburgo e Lussemburgo sono prodighe di richiami alla propria rispettiva giurisprudenza⁸⁶, ciò è tanto più vero in riferimento al diritto all'equo processo, la cui strada interpretativa è stata dapprima tracciata dalla Corte EDU, per essere poi pedissequamente seguita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha tuttavia cercato (e sta tuttora tentando) di ricavare una certa autonomia della nozione, indipendente da quanto previsto dal sistema CEDU.

1.2.1. L'articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Stante quanto appena affermato, è inevitabile partire proprio dall'analisi degli articoli 6 e 13 CEDU, che la Corte EDU considera cumulativamente nella definizione dei contorni del diritto all'equo processo.

L'articolo 6 CEDU, rubricato «Diritto ad un processo equo» si compone di tre paragrafi, che ricomprendono una varietà di diritti autonomi, componenti essenziali dell'equo processo. Il primo paragrafo ha carattere generale, applicandosi sia in caso di controversie di natura civile sia in procedimenti di natura penale, e prescrive : a) il diritto ad un esame equo della causa, che sia svolto pubblicamente ed entro un termine ragionevole; b) il diritto ad essere giudicati dinanzi ad un tribunale indipendente, imparziale e costituito per legge; c) il diritto a che la sentenza sia resa

⁸⁶ Per un approfondimento sull'utilizzo, da parte della Corte di Strasburgo, del diritto dell'Unione europea e della Carta, si veda: S. O'LEARY, *The EU Charter ten years on: a view from Strasbourg*, in M. BOBEK, J. ADAMS-PRASSL (eds), *The EU Charter of fundamental rights in the Member States*, Oxford, 2020, p. 37 ss..

pubblicamente, fatta salva la possibilità di escludere la partecipazione del pubblico e della stampa dalle udienze per particolari ragioni.

Il secondo e terzo paragrafo elencano invece i diritti garantiti agli accusati, nell'ambito di procedimenti di natura penale, prevedendo a loro favore: *i*) la presunzione di innocenza; *ii*) il diritto di essere informati della natura e contenuto dell'accusa in una lingua a loro comprensibile; *iii*) il diritto di disporre di un tempo sufficiente per preparare la difesa; *iv*) il diritto di difendersi personalmente o a mezzo di difensore, nonché il diritto al gratuito patrocinio laddove privi dei mezzi per assicurarsi una difesa tecnica; *v*) il diritto di ascoltare i testimoni a carico e a discarico nelle stesse condizioni; *vi*) il diritto ad un interprete in caso non si comprenda la lingua processuale.

Il primo elemento da tenere in considerazione nell'analisi della citata previsione normativa è il suo particolare ambito oggettivo di applicazione. I diritti ivi previsti sono infatti garantiti quando un tribunale «sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti» (paragrafo 1).

Risulta quindi evidente che il diritto ad un processo equo, nella struttura della Convenzione, non può dirsi generalmente riconosciuto ogni qualvolta un procedimento di tipo giurisdizionale prenda avvio, ma solo laddove quel procedimento possa essere ricondotto ad una delle menzionate categorie.

Le nozioni di «controversia sui diritti e doveri di carattere civile» e di «accusa penale» sono proprie e autonome e sono dunque state interpretate dalla Corte EDU a volte in maniera più ampia, altre più restrittiva di quanto previsto dal diritto nazionale.

Nell'ambito penale, la Corte EDU ha individuato tre criteri cui è possibile ricorrere per determinare la natura della controversia⁸⁷.

⁸⁷ Si tratta dei cosiddetti "criteri *Engel*" dal nome della sentenza nella quale, per la prima volta, la Corte EDU li ha indicati (sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 8 giugno 1976, *Engel and Others v. the Netherlands*, nn. 2100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/71, 5370/72). Sul punto si veda: T. BARKHUYSEN, M. VAN EMMERIK, O. JANSEN, M. FEDOROVA, *Right to a fair trial (Article 6)*, in P. VAN DIJK, F. VAN HOOFF, A. VAN RIJN, L. ZWAAK (eds.),

Il primo di essi guarda alla classificazione secondo il diritto interno: quando la norma che si assume violata è qualificata nel sistema nazionale come norma di diritto penale, allora le tutele dell'articolo 6 CEDU saranno senza dubbio invocabili dal soggetto che viene accusato. Lasciare tuttavia al legislatore nazionale il potere di determinare, in via indiretta, per il tramite della qualificazione data alle singole fattispecie, l'ambito di applicazione del diritto ad un equo processo porta con sé il rischio di illegittime restrizioni alle tutele garantite dalla Convenzione⁸⁸: sarebbe infatti sufficiente qualificare, ad esempio, come disciplinare una determinata sanzione (categoria espressamente esclusa dalla Corte EDU dall'ambito di applicazione dell'articolo 6), per non poterla considerare rientrante nell'ambito penale.

Per tale ragione la Corte ha indicato due ulteriori criteri, alternativi tra loro: uno relativo allo scopo della norma e all'obiettivo della sanzione; l'altro che invece verifica la severità di quest'ultima.

Con riguardo al primo, è richiesto che la norma, per potersi ricondurre all'ambito penale di applicazione dell'articolo 6 CEDU sia di portata generale e la sanzione abbia uno scopo punitivo e deterrente. Non solo: dovrà altresì verificarsi che la norma sia posta a tutela di un interesse generale della società normalmente tutelato per il tramite del diritto penale, e che la pena sia comminata unicamente quale conseguenza di un accertamento di colpevolezza.

Diversamente, il secondo criterio guarda alla severità della sanzione, deducendo dalla sua entità massima la riconducibilità al settore penale o meno.

A tal proposito la Corte EDU, pur riconoscendo che la limitazione della libertà personale rappresenta senza dubbio una sanzione idonea a ricondurre la fattispecie all'ambito penale (anche in quei casi in cui la limitazione della libertà personale costituisce l'esito di un procedimento disciplinare), ha tuttavia portato avanti un approccio caso per caso che ha

Theory and practice of the European Convention on Human Rights, Cambridge/Antwerp/Portland, 2018, p. 497 ss..

⁸⁸ W.A. SHABAS, *The European Convention on Human Rights. A commentary*, Oxford, 2015, p. 273.

in varie occasioni lasciato un certo grado di incertezza in merito allo standard effettivamente applicato⁸⁹.

Spostandosi sul piano delle controversie relative a diritti e doveri di carattere civile, non vi sono mai stati dubbi circa l'applicabilità dell'articolo 6 CEDU ai rapporti privatistici in senso stretto, che interessano, cioè, singoli individui in aree del diritto tradizionalmente civilistiche, quali quella contrattuale, dei diritti reali, successori, della famiglia o della responsabilità civile⁹⁰.

Un criterio utilizzato per estendere il suo ambito di applicazione è la patrimonialità della controversia: grazie ad esso sono state ritenute invocabili le garanzie di cui all'articolo 6 anche da parte di dipendenti pubblici nelle controversie con i loro datori di lavoro sebbene, ad avviso della Corte EDU stessa, tali dispute siano estranee alla sfera applicativa dell'articolo. Peraltro, la mera patrimonialità della controversia non è ritenuta sufficiente a ricondurre una questione sotto l'egida dell'articolo 6, come dimostra l'esclusione delle controversie derivanti, ad esempio, da obbligazioni fiscali: anche in questo caso la Corte ha scelto la strada della valutazione caso per caso, nella quale i contenuti e gli effetti che una certa obbligazione o diritto producono nella sfera soggettiva del loro titolare, prevalgono sulla qualificazione formale della fattispecie da parte del legislatore⁹¹.

Se è apparentemente netta la distinzione tra ambito di applicazione penale e civile, occorre tuttavia tenere in considerazione che la Corte EDU ha ritenuto non sussistere alcun rapporto di esclusività tra i due ambiti: in altre parole, la stessa fattispecie può essere fatta ricadere sotto entrambe le

⁸⁹ Per una rassegna dei casi più rilevanti, si veda: T. BARKHUYSEN, M. VAN EMMERIK, O. JANSEN, M. FEDOROVA, *Right to a fair trial*, cit., p. 532 ss.

⁹⁰ M. CHIAVARIO, *Art. 6. Diritto ad un processo equo*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p. 163.

⁹¹ T. BARKHUYSEN, M. VAN EMMERIK, O. JANSEN, M. FEDOROVA, *Right to a fair trial*, cit., p. 511. Tale approccio è precisato dalla Corte stessa in alcune sue pronunce, nelle quali spiega che la natura non tecnica della Convenzione impone di non far prevalere i formalismi sulla sostanza (sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 23 giugno 1981, *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, ricorsi nn. 6878/75 e 7238/75; sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 20 marzo 2009, *Gorou v. Greece (no. 2)*, ricorso n. 12686/03).

categorie. Inoltre, si è assistito ad una progressiva e costante espansione dell'ambito di applicazione della norma da parte della Corte di Strasburgo, la quale ne ha riconosciuto l'operatività in un numero sempre maggiore di situazioni, utilizzando il diritto all'equo processo quale cavallo di Troia per la maggiore possibile tutela dell'individuo nei confronti dell'autorità pubblica⁹².

1.2.1.a. Il diritto di accesso al giudice.

L'articolo 6 CEDU non contiene un espresso richiamo al diritto di accesso alla giustizia: tutte le garanzie offerte dalla disposizione in esame fanno infatti chiaramente riferimento a momenti in cui il giudizio è già stato attivato.

Nonostante ciò, la Corte EDU ha chiarito nel caso *Golder*⁹³ che, sebbene sia irragionevole aspettarsi che l'articolo 6 possa elencare esattamente tutte le garanzie procedurali necessarie ad una parte nel procedimento, è altrettanto vero che nessuna di tali garanzie potrebbe essere invocata laddove al destinatario della norma non fosse assicurata la possibilità di dare avvio a quello stesso procedimento⁹⁴. Tale diritto trova le proprie radici, peraltro, in due principi generali di diritto internazionale: quello per cui una pretesa di natura civile deve poter essere portata dinanzi ad un giudice e quello che impedisce il diniego di giustizia.

L'accesso alla giustizia deve essere effettivo, ma non è assoluto e può essere limitato dalla legislazione nazionale, a condizione che tale restrizione non infici la natura stessa del diritto in questione, dovendo quindi essere

⁹² Teleki definisce l'articolo 6 CEDU una «*pop-corn provision*», invocata e applicata in un numero sempre maggiore di casi, a discapito dei tentativi degli Stati parte della Convenzione di ricondurne l'operatività entro gli apparentemente più stringenti limiti letterali previsti dalla norma (C. TELEKI, *Due Process and Fair Trial in EU Competition Law: The Impact of Article 6 of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2021, p. 101 ss.).

⁹³ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 21 febbraio 1975, *Golder v. United Kingdom*, ricorso n. 4451/70.

⁹⁴ Sentenza *Golder*, cit., punto 35: «[i]t would be inconceivable (...) that Article 6 para 1 (art. 6-1) should describe in detail the procedural guarantees afforded to parties in a pending lawsuit and should not first protect that which alone makes it in fact possible to benefit from such guarantees, that is, access to a court. The fair, public and expeditious characteristics of judicial proceedings are of no value at all if there are no judicial proceedings».

imposta per un fine legittimo e nel rispetto del principio di proporzionalità tra limitazione e obiettivo⁹⁵.

Trattare di diritto di accesso al giudice significa anche parlare di quegli elementi, intrinsecamente procedurali, che costituiscono corollari indispensabili per accertarne l'effettività. Si ricordano in particolare i termini processuali, i costi legali a carico della parte, la necessità o meno di tentare via conciliative, la definizione di interesse alla risoluzione della controversia.

Il tema senza dubbio più rilevante è quello dei costi del giudizio, in quanto possono incidere in maniera decisiva sulla possibilità di un soggetto di rivolgersi ad un giudice.

La Corte EDU si è espressa in più occasioni sul punto, chiarendo che i costi non devono essere alti al punto di impedire effettivamente l'accesso al giudice all'individuo e che la capacità economica del potenziale ricorrente deve essere tenuta in considerazione nella valutazione degli effetti di quei costi: laddove, infatti, essi abbiano costituito un elemento determinante nella scelta del soggetto di non adire il giudice competente, ciò, ad avviso dei giudici di Strasburgo, è da ritenersi in violazione del diritto garantito dall'articolo 6⁹⁶.

La Corte EDU ha peraltro riconosciuto l'operatività di tale garanzia non solo a favore delle persone fisiche, ma anche di quelle giuridiche; da ultimo in *Nalbant*, in cui ha accertato la violazione dell'articolo 6 da parte della Turchia in un caso in cui il ricorrente aveva rinunciato all'appello a causa dell'eccessivo ammontare delle spese giudiziali. Ad avviso della Corte lo Stato ha infatti fallito nel realizzare un bilanciamento tra la necessità di recuperare i costi di giustizia e il diritto di accesso alla giustizia dei ricorrenti, in quanto l'ammontare dei primi ha impedito a questi ultimi di portare la propria questione dinanzi all'autorità giudiziaria⁹⁷.

⁹⁵ W.A. SHABAS, *The European Convention*, cit., pp. 285-286. Il principio è stato recentemente reiterato dalla Corte EDU: sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 3 maggio 2022, *Nalbant and Others v. Turkey*, ricorso n. 59914/16.

⁹⁶ O.J. SETTEM, *Application of the 'Fair Hearing' Norm in ECHR Article 6(1) to Civil Proceedings. With Special Emphasis on the Balance between Procedural Safeguards and Efficiency*, Berlino, 2016, p. 62 e giurisprudenza ivi citata.

⁹⁷ Sentenza *Nalbant*, cit.

La decisione in *Nalbant* è peraltro fondata sul precedente determinato dal caso *Laçi*⁹⁸, una vicenda nella quale il ricorrente aveva visto frustrata la propria richiesta di risarcimento del danno da perdita di un congiunto a seguito del rigetto del ricorso dovuto al mancato pagamento dell'imposta di bollo necessaria per la presentazione dell'atto introduttivo del giudizio, che ammontava a centoventi volte il sussidio mensile del ricorrente. Quest'ultimo presentava istanza di ammissione al gratuito patrocinio nella forma dell'esenzione dal pagamento dell'imposta, ma la sua domanda non veniva valutata dai giudici di prima istanza che si limitavano a rigettare il ricorso senza compiere alcuna decisione nel merito. Date le circostanze, i giudici di Strasburgo evidenziano come le restrizioni al diritto di accesso al giudice di natura puramente finanziaria debbano essere valutate con particolare rigore⁹⁹: nel caso di specie, a fronte della diligenza dimostrata dal ricorrente nel presentare tempestivamente richiesta di esenzione dal pagamento dell'imposta, vi è stata una condotta negligente da parte dell'autorità giudiziaria albanese, la quale, pur riconoscendo la situazione di indigenza, aveva ommesso di applicare quanto previsto dalla legislazione nazionale ed esonerare il ricorrente dall'assolvimento dell'onere fiscale. La vicenda appena menzionata consente di spostare il piano della riflessione sul gratuito patrocinio e il suo rapporto con un'altra componente rilevante, dal punto di vista economico, dell'accesso alla giustizia: le spese legali, soprattutto nel caso in cui l'assistenza e rappresentanza tecnica siano obbligatoriamente previste per legge. I due aspetti sono ovviamente correlati: le difficoltà che sorgono dall'obbligo di rappresentanza possono essere infatti mitigate dal diritto al gratuito patrocinio, la cui portata tuttavia deve essere determinata. Circa il primo aspetto menzionato, la Corte EDU ha recentemente trattato la questione ribadendo la propria giurisprudenza sul rapporto tra spese legali e diritto di accesso alla giustizia, nel caso *Kitanovska e Barbulovski*¹⁰⁰.

⁹⁸ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 19 ottobre 2021, *Laçi c. Albania*, ricorso n. 28142/17.

⁹⁹ *Ibidem*, punto 51.

¹⁰⁰ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 9 maggio 2023, *Kitanovska and Barbulovski v. North Macedonia*, ricorsi nn. 53030/19 e 31378/20. La vicenda sarà

I ricorrenti lamentano una violazione dell'articolo 6 CEDU derivante dall'obbligo generale imposto dalla legislazione macedone di difesa tecnica in qualsiasi tipologia di procedimento senza possibilità per il giudice nazionale di derogare discrezionalmente a seconda della complessità della causa. Nel caso di specie, per risparmiare sulle spese legali, i ricorrenti avevano presentato personalmente un ricorso avverso un ordine di pagamento di modesta entità e il tribunale macedone si era trovato costretto a considerare la domanda inammissibile poiché non presentata da un avvocato.

La Corte EDU, chiamata a pronunciarsi sul punto, ricorda di aver già precisato che la previsione di un obbligo di rappresentanza tecnica dinanzi ad una corte suprema non comporta necessariamente una violazione dell'articolo 6 CEDU¹⁰¹. Insiste altresì sulle indicazioni del Comitato dei Ministri, il quale ha specificato che la difesa tecnica non dovrebbe essere obbligatoria in quei casi in cui, per la natura del procedimento, al fine di agevolare l'accesso alla giustizia, la parte potrebbe essere autorizzata a stare in giudizio personalmente¹⁰².

Per tali ragioni la Corte EDU conclude riconoscendo che nel caso posto alla sua attenzione una violazione dell'articolo 6 si è effettivamente verificata: la pronuncia di inammissibilità del giudice macedone ha infatti impedito l'accesso alla giustizia dei ricorrenti, i quali sono stati privati della possibilità di vedere un giudice valutare il merito della loro domanda.

Diversamente, in *M.A.K. e R.K.*¹⁰³, la Corte EDU ha affermato che sebbene l'articolo 6 non imponga di assicurare il gratuito patrocinio per tutti i procedimenti civili¹⁰⁴, è tuttavia necessario che esso sia previsto nei casi in

nuovamente analizzata nel terzo capitolo, in merito all'obbligo di rappresentanza previsto dallo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito dei ricorsi diretti.

¹⁰¹ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dell'11 febbraio 2014, *Maširević v. Serbia*, ricorso n. 30671/08.

¹⁰² Sentenza *Kitanovska and Barbulovski*, cit., punto 54.

¹⁰³ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 23 ottobre 2010, *M.A.K. and R.K. v. The United Kingdom*, ricorsi nn. 45901/05 e 40146/06.

¹⁰⁴ Mentre infatti l'articolo 6, paragrafo 3 CEDU esplicita espressamente il diritto al gratuito patrocinio nei procedimenti di natura penale, altrettanto non accade con riguardo a quelli civili, per i quali dunque tale diritto deve essere ricavato dal generale diritto all'equo processo previsto al primo paragrafo (O.J. SETTEM, *Application of the 'Fair Hearing' Norm*, cit., p. 395 ss.).

cui la complessità della controversia richieda assistenza e rappresentanza tecnica, che il soggetto non è in grado di sostenere. Ricorrendo tali circostanze, la Corte EDU impone agli Stati di prevedere meccanismi di supporto economico onde evitare di incorrere in una violazione dell'articolo 6, supporto che non necessariamente deve prevedere la preventiva ammissione al gratuito patrocinio, ma ben può costituire un rimborso *a posteriori* delle spese sostenute dal ricorrente¹⁰⁵.

Un aspetto ulteriore riguarda l'eventuale condanna alle spese in caso di soccombenza in giudizio: anch'essa può infatti costituire uno sbarramento all'accesso alla giustizia, laddove il rischio di tale condanna porti il ricorrente a decidere di non perseguire i propri diritti in sede giurisdizionale. In questo caso è evidente la necessità di contemperamento delle diverse esigenze: assicurare, da un lato, che il rischio di condanna alle spese non freni l'accesso al giudice, e dall'altro che la deroga al principio della soccombenza non aggravi economicamente la posizione della parte vittoriosa di un procedimento, la quale, proprio in virtù dell'operatività di tale principio, conta nel recupero di tali spese.

La Corte EDU ha avuto modo di pronunciarsi sul punto, sottolineando l'incompatibilità con l'articolo 6 di una pronuncia che, pur avendo riconosciuto alla parte vittoriosa il 75% della somma richiesta a titolo di risarcimento dei danni nei confronti di controparte, la ha altresì condannata al pagamento delle spese legali di controparte, in virtù della soccombenza sul restante 25% della domanda, per un importo pari al doppio di quanto

¹⁰⁵ È quanto recentemente riaffermato in un caso in cui il ricorrente lamentava l'eccessivo ammontare delle spese legali sostenute per proporre un ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale croata. Da un lato, la complessità della questione giuridica giustificava l'obbligo di rappresentanza legale, dall'altro la normativa nazionale prevedeva, di regola, che ciascuna parte di un procedimento dinanzi la Corte Costituzionale sopportasse le proprie spese legali, lasciando un margine di discrezionalità alla Corte stessa nella previsione di eccezioni alla regola. Nel caso in questione la Corte EDU riconosce la violazione dell'articolo 6 CEDU quale diritto di accesso al giudice, in quanto la Corte Costituzionale ha ommesso di valutare l'eccezionalità della questione sottoposta al suo vaglio e l'essenzialità della decisione per l'esercizio dei diritti fondamentali del ricorrente, della cui infermità mentale si discuteva, rendendo l'aspetto economico preclusivo del suo diritto di accesso al giudice (sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 12 maggio 2022, *Dragan Kovačević v. Croatia*, ricorso n. 49281/15).

riconosciute a titolo di danni¹⁰⁶. La Corte di Strasburgo afferma infatti che, sebbene in caso di soccombenza parziale il rimborso delle spese di controparte possa effettivamente ridurre l'importo riconosciuto alla parte vittoriosa, nel caso di specie vi era una totale sproporzione, che ammontava ad una violazione del diritto di accesso al giudice di parte vittoriosa, la quale vedeva, di fatto, vanificata la propria azione¹⁰⁷.

L'approccio della Corte EDU circa il rapporto tra costi e diritto di accesso al giudice sembra quindi guidato da due direttrici: da una parte la complessità della controversia, dall'altra una rigorosa valutazione caso per caso delle circostanze fattuali circa la capacità finanziaria del ricorrente. Laddove il caso non presenti particolari difficoltà o riguardi importi modesti, per evitare di incorrere in una violazione dell'articolo 6 CEDU gli Stati potranno limitarsi a prevedere la possibilità di stare in giudizio personalmente. Quando invece la complessità della vicenda imponga la necessità di difesa tecnica, in mancanza della quale potrebbe essere pregiudicato il rispetto dell'effettività della tutela giurisdizionale, allora gli Stati dovranno prevedere meccanismi di sostegno finanziario idonei a realizzare un opportuno bilanciamento tra diritto di accesso al giudice e rientro dei costi di giustizia.

1.2.1.b. I diritti garantiti durante il processo.

Se il diritto di accesso al giudice è requisito non scritto, ma imprescindibile per dare significato alle garanzie assicurate dall'articolo 6 CEDU, ad essere invece espressamente previsto dalla lettera della norma è il diritto ad un'udienza equa nonché pubblica, da cui la Corte EDU ha derivato una serie di corollari: il principio della parità delle armi (*equality of arms*), a sua volta espressione del principio del contraddittorio, il diritto di partecipazione alle udienze, il diritto a non autoincriminarsi e la protezione contro la pubblicità precedente all'avvio del procedimento penale.

¹⁰⁶ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 18 novembre 2021, *Čolić v. Croatia*, ricorso n. 49083/18.

¹⁰⁷ *Ibidem*, punto 59.

Il principio di parità delle armi costituisce l'obbligo di assicurare a ciascuna parte di un procedimento la possibilità di presentare le proprie ragioni, supportate da materiale probatorio, in un modo che non ponga una parte in posizione di svantaggio rispetto all'altra¹⁰⁸. Ciò è chiaramente affermato in *Dombo Beheer*¹⁰⁹ e successivamente costantemente confermato dai giudici di Strasburgo, da ultimo nella vicenda *Roccella*, nella quale la Corte EDU rigetta il ricorso proposto dal signor Roccella, ritenendo che la procedura di esame e riesame dei testimoni in un procedimento civile di cui era parte si era svolta nel rispetto della parità delle armi stabilito dall'articolo 6 CEDU¹¹⁰.

Parità delle armi e principio del contraddittorio costituiscono due facce della stessa medaglia e spesso si sovrappongono: la violazione di uno comporta infatti inevitabilmente il venire meno altresì dell'altro.

La garanzia del contraddittorio e dunque del diritto di ciascuna parte di conoscere gli elementi del procedimento non si applica solo nei rapporti per così dire orizzontali tra parti, ma anche nel rapporto tra parti e giudice, il quale non potrà fondare la propria decisione su elementi e circostanze di cui le parti non siano state messe al corrente e di cui quindi vengano a conoscenza unicamente al momento dell'emissione della decisione. In questo caso parità delle armi e contraddittorio si trovano in rapporto di complementarità: la prima non sarà infatti violata, poiché tutte le parti sono venute a conoscenza della determinazione del giudice nello stesso momento, e purtuttavia il principio del contraddittorio risulta inficiato in quanto ad esse non è stata data la possibilità di esprimere le proprie difese ed eventuali prove sul punto. Ciò è stato recentemente confermato in *Ben*

¹⁰⁸ Un'interessante area in cui la discussione circa il principio di parità delle armi è stata più animata è quella relativa all'utilizzo di strumenti tecnologici e intelligenza artificiale nell'ambito delle investigazioni penali e dunque, a seguire, nei procedimenti penali stessi in fase di assunzione delle prove. Le situazioni che si prospettano pongono infatti criticità con riguardo al rispetto del principio in questione, laddove l'asimmetria informativa tra accusato e accusatori è evidentemente molto forte. Sul punto si veda: S. QUATTROCOLO, C. ANGLANO, M. CANONICO, M. GUAZZONE, *Technical solutions for legal challenges: equality of arms in criminal proceedings*, in *Global Jurist*, 2020, p. 1 ss.

¹⁰⁹ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 27 ottobre 1993, *Dombo Beheer B.V. v. The Netherlands*, ricorso n. 14448/88.

¹¹⁰ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 15 giugno 2023, *Roccella v. Italy*, ricorso n. 44764/16, e giurisprudenza ivi citata.

*Amamou*¹¹¹, in cui il ricorrente contestava appunto di aver subito una pronuncia fondata su una questione rilevata dal giudice d'ufficio in fase di decisione, ma non affrontata nel corso del procedimento.

L'equità del procedimento richiede anche che tutte le parti abbiano la possibilità di essere sentite in udienza, la quale deve essere pubblica in modo da non incorrere nel rischio di esercizio arbitrario della giurisdizione, che il controllo del pubblico dovrebbe impedire.

Nella sua giurisprudenza la Corte EDU ha peraltro messo in evidenza come l'articolo 6 preveda che l'udienza debba essere equa "e" pubblica: ponendo l'accento sulla congiunzione, la Corte ha quindi riconosciuto che un'udienza che sia equa, e dunque svolta nel contraddittorio e nel rispetto della parità delle armi, possa tuttavia essere in violazione dell'articolo 6 CEDU laddove non sia anche pubblica, fatte salve le eccezioni alla pubblicità che essa stessa ammette¹¹².

Il diritto alla pubblicità delle udienze può essere rinunciato dall'individuo, ma ciò deve avvenire in maniera inequivocabile e non devono esserci dubbi circa la genuinità della rinuncia: in tale ottica, non costituisce, ad esempio, una valida rinuncia il fatto che il ricorrente non reiteri la richiesta di udienza pubblica in ogni fase del procedimento, limitandosi a farlo all'inizio¹¹³.

A margine di ciò, la stessa norma stabilisce che la natura pubblica delle udienze possa essere limitata nel bilanciamento con altri superiori interessi, quali la protezione del diritto di riservatezza e della dignità delle persone coinvolte, soprattutto in caso di procedimenti penali, o quando deve essere tutelato il superiore interesse dello Stato, laddove, ad esempio, i documenti o le informazioni all'interno del processo siano coperti da segreto di Stato o strettamente confidenziali. In *Vasil Vasilev* la Corte EDU ha ritenuto incompatibile con l'articolo 6 la decisione dei giudici bulgari di trattare a porte chiuse una controversia contenente documenti classificati, in applicazione automatica delle regole sulla classificazione dei documenti del

¹¹¹ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 29 giugno 2023, *Ben Amamou v. Italy*, ricorso n. 49058/20.

¹¹² Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 16 novembre 2021, *Vasil Vasilev v. Bulgaria*, ricorso n. 7610/15; sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 11 maggio 2021, *Kilin v. Russia*, ricorso n. 10271/12.

¹¹³ Sentenza *Vasil Vasilev*, cit., punto 111.

giudizio, senza tuttavia tenere in considerazione che il loro contenuto era già stato reso pubblico. Peraltro, la Corte sottolinea che, trattandosi di un caso in cui veniva contestata alle autorità nazionali la violazione dei diritti fondamentali del ricorrente, la pubblicità rivestiva un ruolo ancora più essenziale per rafforzare la fiducia nel rispetto della *rule of law*¹¹⁴.

Pur lasciando un certo grado di flessibilità alle autorità nazionali nell'accertamento delle condizioni di pubblico interesse che giustificano una deroga al principio di pubblicità delle udienze, la Corte richiede che tale valutazione sia compiuta in maniera rigorosa, tenendo a mente che la pubblicità, destinata a favorire una maggiore trasparenza nell'amministrazione della giustizia, è una garanzia procedurale essenziale e dunque una sua limitazione deve essere motivata caso per caso. Tale principio è stato recentemente applicato in *Straume*¹¹⁵, quando la Corte EDU ha condannato la Lettonia per violazione dell'articolo 6 CEDU nella misura in cui la pubblicità delle udienze era stata esclusa dal giudice nazionale al fine di assicurare un'amministrazione della giustizia più efficiente e di successo. Ad avviso della Corte EDU tale motivazione, non supportata da alcun elemento ulteriore che consentisse di comprendere quale fosse il pubblico interesse tutelato, non è sufficiente a giustificare una restrizione al diritto garantito dall'articolo 6¹¹⁶.

Ulteriore garanzia assicurata da tale norma è quella alla pubblica pronuncia della decisione conclusiva del procedimento, cui la Corte EDU riconosce natura autonoma: in altri termini, non rileva che le parti del procedimento siano state messe al corrente della decisione, ma che essa sia accessibile al pubblico¹¹⁷. La *ratio* della pubblicità in questo caso non è infatti soltanto tutelare le parti avverso l'esercizio arbitrario della giurisdizione, ma altresì rafforzare la fiducia generale in essa.

¹¹⁴ *Ibidem*, punto 110: «When a case relates to an alleged infringement of a fundamental right by the State authorities, public scrutiny of the proceedings is essential for maintaining confidence in the rule of law».

¹¹⁵ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 2 giugno 2022, *Straume v. Latvia*, ricorso n. 59402/14.

¹¹⁶ Sentenza *Straume*, punti 127-129.

¹¹⁷ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 16 aprile 2013, *Fazliyski v. Bulgaria*, ricorso n. 40908/05, punto 65.

In *Moser*¹¹⁸ e *Lorenzetti*¹¹⁹, la Corte EDU ha chiarito che la tipologia di pubblicità che la normativa nazionale deve assicurare ai provvedimenti è da valutarsi tenendo in considerazione le particolari caratteristiche dei procedimenti di cui si tratta nonché lo scopo dell'articolo 6 CEDU: la mancata lettura della decisione in pubblica udienza non è pertanto necessariamente in violazione dell'articolo 6, laddove il suo contenuto sia comunque accessibile al pubblico per il tramite di altri mezzi.

Nel caso *Straume*, avendo richiamato questi precedenti e dopo aver accertato che nessuno dei provvedimenti contestati era stato pronunciato in pubblica udienza, la Corte EDU statuisce la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1 in quanto i provvedimenti non erano neanche stati pubblicati e dunque non erano in alcun modo fruibili¹²⁰. I giudici di Strasburgo rilevano, peraltro, che la possibilità di presentare richieste individuali di accesso a versioni anonimizzate dei provvedimenti non è idonea a soddisfare il necessario rispetto del diritto alla pubblica pronuncia della decisione, laddove non vi sia la prova che le richieste così avanzate siano sistematicamente accolte¹²¹.

Da ultimo, perché la previsione di cui all'articolo 6 CEDU sia rispettata è necessario che il procedimento abbia una durata ragionevole. Seppur chiara la *ratio* di tutela dell'individuo da una situazione di incertezza che può pregiudicare i suoi interessi nonché la sua libertà personale, meno determinate sono le condizioni da verificare per accertare il rispetto di tale requisito.

La Corte EDU impone infatti, e compie essa stessa, una valutazione caso per caso che tiene in considerazione le circostanze specifiche del procedimento sotto scrutinio, escludendo che il riconoscimento di una violazione del termine ragionevole possa avvenire puramente sulla base di un calcolo matematico di teorica corretta durata dello stesso. Come ha da ultimo

¹¹⁸ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 21 settembre 2006, *Moser v. Austria*, ricorso n. 12643/02.

¹¹⁹ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 10 aprile 2012, *Lorenzetti v. Italy*, ricorso n. 32075/09.

¹²⁰ Sentenza *Straume*, cit., punti 130-131.

¹²¹ *Ibidem*, punto 132.

confermato in *Omdahl*¹²² e *Camara*¹²³, i criteri per accertare la ragionevole durata del procedimento includono la complessità del caso, il comportamento del ricorrente e delle autorità rilevanti, nonché l'oggetto della causa e quanto sia in gioco per il ricorrente¹²⁴. Peraltro, la Corte evidenzia come solo il ritardo attribuibile allo Stato possa essere considerato ai fini della valutazione circa la violazione della ragionevole durata, pur precisando – non senza lasciare un senso di incoerenza al sistema – che nei sistemi giuridici in cui il processo è su iniziativa di parte, la condotta di queste ultime non può non essere tenuta in debita considerazione.

Con un approccio alquanto rigoroso, la Corte EDU ha recentemente riaffermato il generale obbligo degli Stati di organizzare il loro sistema di tutela giurisdizionale in maniera da assicurare sempre il rispetto del diritto ad un equo processo entro un termine ragionevole. Conseguentemente ha condannato l'Albania per i ritardi maturati a seguito dell'entrata in vigore della riforma della giustizia, ritenendo che gli oneri di adeguamento che le modifiche legislative richiedevano non potessero essere posti a carico dei ricorrenti, mediante un indebito allungamento dei tempi dei processi nei quali erano coinvolti¹²⁵.

L'analisi circa la ragionevolezza della durata, peraltro, varia a seconda che si tratti di procedimenti penali o non penali. Nel primo caso, il momento iniziale viene identificato con la formalizzazione dell'accusa¹²⁶; mentre nel secondo non coincide necessariamente con l'avvio del procedimento dinanzi a un tribunale, ben potendo essere anticipato laddove la normativa statale imponga procedimenti preventivi da esperire obbligatoriamente.

¹²² Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 22 aprile 2021, *Omdahl v. Norway*, ricorso n. 46371/18, punto 53.

¹²³ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 18 luglio 2023, *Camara v. Belgium*, ricorso n. 49255/22.

¹²⁴ La rilevanza di tali criteri può essere apprezzata proprio prendendo le mosse dalla decisione assunta dalla Corte in *Omdahl*, dove statuisce che un periodo di 22 anni e quattro mesi per l'amministrazione dei beni del *de cuius*, stanti le circostanze eccezionali del caso, tra le quali sono da annoverarsi le numerose controversie insorte *in itinere*, non può considerarsi in violazione del diritto ad una durata ragionevole del processo.

¹²⁵ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 12 ottobre 2021, *Bara and Kola v. Albania*, ricorsi nn. 43391/18 e 17766/19.

¹²⁶ Per un approfondimento sul punto, si veda: S. TECHSEL, *Human rights in criminal proceedings*, Oxford, 2005, p. 134 ss.

1.2.1.c. Il diritto ad un tribunale indipendente, imparziale e costituito per legge.

Ai sensi dell'articolo 6 CEDU, indipendenza, imparzialità e costituzione per legge del tribunale dinanzi al quale un individuo si trova sono veri e propri diritti soggettivi di quest'ultimo.

Seppur distinti, questi tre elementi sono nella pratica strettamente collegati e anche la giurisprudenza, nei pur apprezzabili tentativi compiuti, stenta a trovare definizioni dell'uno o dell'altro che prescindano da un continuo richiamo reciproco. Ciò accade nel sistema CEDU, ma, come si avrà modo di vedere nel successivo capitolo, risulta ancora più evidente nell'ordinamento dell'Unione europea e in particolare nell'interpretazione di tali requisiti da parte della Corte di Lussemburgo.

L'indipendenza deve essere in primo luogo valutata con riguardo al rispetto della separazione dei poteri nella fase di aggiudicazione delle controversie, quale strumento essenziale per il rispetto della *rule of law*: occorre quindi innanzitutto verificare che non vi sia alcuna interferenza da parte dei poteri esecutivo o legislativo nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

La Corte EDU ha chiarito che la valutazione di indipendenza deve essere compiuta fin dal momento della nomina dei giudici componenti il collegio o l'organo monocratico incaricato di dirimere la controversia e in questo modo ha stabilito un collegamento stretto tra indipendenza e costituzione per legge: ne consegue che non potrà quindi considerarsi indipendente un tribunale che non sia costituito nel rispetto dei requisiti che la legge stabilisce per la sua formazione.

In questo gioco di specchi, i criteri da seguire per stabilire se un tribunale sia indipendente includono¹²⁷: 1) le modalità di nomina dei suoi membri; 2) la durata del loro incarico, la quale dovrebbe prevedere la loro inamovibilità o in ogni caso garanzie sufficienti per controbilanciarne l'assenza; 3) l'esistenza di garanzie avverso interferenze esterne, dovendosi intendere

¹²⁷ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 22 giugno 1989, *Langborger v. Sweden*, ricorso n. 11179/84; sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 6 maggio 2003, *Kleyn and others v. the Netherlands*, ricorsi nn. 39343/98, 39651/98, 43147/98 e 46664/99.

per tali sia le eventuali pressioni che il singolo giudice potrebbe subire da parte della magistratura sia quelle di cui quest'ultima potrebbe essere vittima da parte di altri poteri dello Stato; e 4) l'apparenza di indipendenza, vale a dire la conferma, da parte di un osservatore esterno, che nel caso in decisione l'indipendenza non sia a rischio.

Il tema dell'indipendenza dell'organo giudiziario rileva altresì nei confini determinati dalla vicenda *Menarini*¹²⁸. In tale contesto, il ricorrente, sanzionato dall'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (AGCM) italiana per la violazione delle norme sulla concorrenza, impugnava la sanzione dinanzi al tribunale amministrativo regionale (TAR), il quale ribadiva la natura di pura legittimità del controllo da parte del giudice amministrativo sulle sanzioni comminate dall'AGCM, non potendo quindi statuire nel merito della decisione assunta da tale autorità. La decisione del TAR veniva confermata dal Consiglio di Stato, il quale evidenziava che, in presenza di un potere discrezionale dell'autorità amministrativa, al giudice non era concesso sindacare il merito delle sanzioni, ma unicamente la validità dell'atto con cui esse venivano comminate.

Menarini contesta tale ricostruzione e propone ricorso dinanzi alla Corte EDU invocando la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1 CEDU. I giudici di Strasburgo rigettano la domanda di Menarini affermando che, per ritenere rispettato l'articolo 6, quando una sanzione sia comminata da un'autorità priva dei requisiti da esso richiesti, il ricorrente deve possedere i mezzi per ottenere una revisione del provvedimento amministrativo subito da parte di un giudice che invece li rispetti. Nel caso in oggetto la Corte EDU riconosce che la ricorrente non era priva di un rimedio esercitabile dinanzi ad un'autorità giudiziaria indipendente, come i suoi ricorsi prima al TAR e poi al Consiglio di Stato dimostrano. Peraltro, la Corte EDU evidenzia come i giudici nazionali aditi abbiano proceduto ad una valutazione in fatto e in diritto, limitandosi unicamente ad escludere la possibilità di sindacare l'esercizio discrezionale del potere esercitato dall'AGCM, fatto salvo invece il controllo sulle modalità di esercizio di tale potere.

¹²⁸ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 27 settembre 2011, *Menarini Diagnostics S.r.l. c. Italy*, ricorso 43509/08.

Dalla vicenda *Menarini* si evince, tra le altre cose, la necessità che, laddove un'autorità amministrativa sia chiamata ad effettuare il primo livello di controllo sugli atti, il loro destinatario dovrà sempre trovare nel diritto interno un via di ricorso giurisdizionale dinanzi ad un giudice indipendente, imparziale e costituito per legge, il quale possa compiere una revisione in fatto e in diritto della vicenda (seppur rimanendo un certo margine di discrezionalità all'autorità amministrativa nella scelta della sanzione¹²⁹). Altrimenti, si avrà una violazione dell'articolo 6 CEDU¹³⁰.

Il diverso requisito dell'imparzialità impone invece il compimento di un duplice test, uno soggettivo e l'altro oggettivo. L'imparzialità soggettiva riguarda la persona del giudice investito del procedimento, che dovrà essere imparziale rispetto alle parti e sarà considerato tale «fino a prova contraria»¹³¹.

Diversamente, dal punto di vista oggettivo a rilevare è lo stesso criterio indicato precedentemente con riguardo all'indipendenza: potrà essere considerato imparziale solo il tribunale che, agli occhi di un osservatore esterno, appaia imparziale. Sebbene possa suonare tautologico, a sostenere tale approccio è un principio fondamentale: in una società democratica la magistratura deve ispirare fiducia nella collettività. Tale fiducia si fonda non solo sull'apparenza di affidabilità che una corte manifesta all'esterno, ma anche sulle precise regole che ne disciplinano il funzionamento, soprattutto quando tali regole riguardano la riconsiliazione o l'astensione dei giudici.

¹²⁹ Nella vicenda *Menarini* è interessante menzionare altresì la *dissenting opinion* del Giudice Pinto de Albuquerque, il ritiene che un potere come quello del giudice amministrativo nel caso di specie (nel frattempo cambiato per mezzo della riforma del codice del processo amministrativo italiano) sia di tipo debole, non potendo sostituirsi, nella qualificazione dei fatti, a quella realizzata dall'autorità amministrativa. A suo avviso, un potere del genere, laddove la sanzione sia qualificata come amministrativa, ma abbia evidentemente natura penale, incrina le garanzie di cui all'articolo 6 CEDU.

¹³⁰ Questa decisione presenta un profilo di particolare interesse per il presente lavoro di ricerca di cui si tratterà più diffusamente nel terzo capitolo nell'analisi della compatibilità del filtro di ammissibilità introdotto all'articolo 58 *bis* dello Statuto della Corte di giustizia con le garanzie di cui all'articolo 47 della Carta, in particolare con riguardo alla natura delle commissioni di ricorso indipendenti delle agenzie dell'Unione europea e dunque al loro rispetto o meno dei requisiti da tale norma richiesti.

¹³¹ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 15 ottobre 2009, *Micallef v. Malta*, ricorso n. 17056/06.

In quest'ottica, la Corte EDU ha ad esempio riconosciuto la violazione del requisito di imparzialità in un caso in cui uno stesso giudice era stato presidente del collegio di corte di appello penale che aveva condannato i ricorrenti per riciclaggio e successivamente membro del collegio civile della Corte Suprema chiamato a decidere sugli aspetti civilistici della vicenda. In assenza di giustificazioni a fondamento della necessità di nominare lo stesso giudice in entrambi i collegi, la Corte EDU ha ritenuto oggettivamente fondati i timori dei ricorrenti circa l'imparzialità del giudice in questione, condannando la Macedonia del Nord per violazione dell'articolo 6¹³².

Da ultimo, il terzo requisito previsto dall'articolo 6 CEDU è la costituzione per legge del tribunale. La giurisprudenza sul punto è più scarna di quella esistente in tema di indipendenza e ciò va ricondotto da un lato, alla difficoltà di tenere chiaramente distinti i due requisiti e, dall'altro, al rilievo da parte dei giudici di Strasburgo che spetta alle corti nazionali verificare il rispetto delle norme interne per la nomina dei giudici.

In tema di costituzione per legge e procedure di nomina dei giudici è bene tuttavia svolgere un breve approfondimento che prende le mosse da un caso recente, ai fini dell'ulteriore sviluppo dell'analisi nel prosieguo dell'elaborato¹³³: si tratta del caso *Ástráðsson*, deciso a Strasburgo nel 2019 e relativo alla nomina dei giudici di primo grado islandesi¹³⁴.

Nel 1989, nel Paese, per assicurare la separazione tra esecutivo e giudiziario, viene costituito un comitato di valutazione allo scopo di verificare che i candidati alla posizione di giudice di primo grado rispettino le qualifiche e i requisiti previsti dalla legge per ricoprire tale ruolo. Una volta emesso il parere, spetta poi al Ministro della giustizia procedere alla nomina dei giudici e un eventuale discostamento dalla determinazione del comitato può essere operato solamente con il consenso del Parlamento.

¹³² Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 25 marzo 2021, *Stoimenovikj and Miloshevikj*, ricorso n. 59842/14.

¹³³ Il rinvio è in particolare alla sezione del capitolo secondo nel quale verrà analizzata la procedura di nomina dei giudici della Corte di giustizia nonché la sua conformità allo standard di indipendenza, imparzialità e costituzione per legge determinato dalla Corte EDU e, in parte differentemente, dalla Corte di giustizia stessa.

¹³⁴ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 12 marzo 2019, *Gudmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, ricorso n. 26374/18.

Nel 2017 viene emanato un bando per la nomina di quindici giudici di appello. In quell'occasione il Ministro della giustizia, anziché seguire le determinazioni del comitato e nominare i primi quindici giudici della lista da esso stilata, modifica in parte l'ordine, nominando (con il consenso del Parlamento) quattro giudici che si trovavano più in basso in graduatoria.

È in questo contesto che si inserisce il ricorso proposto dal signor Ástráðsson, il quale vede la propria domanda in appello assegnata ad una sezione giudicante nella quale è presente uno dei giudici nominati dal Ministro della giustizia al di fuori dell'ordine stabilito dal comitato.

La richiesta di rimozione del giudice in questione viene rigettata e la vicenda giunge dinanzi alla Corte di Strasburgo per violazione dell'articolo 6 CEDU e, in particolare, della costituzione per legge del tribunale.

La Corte riconosce la violazione della normativa islandese sia da parte dal Ministro della giustizia, che non ha fornito motivazioni sufficienti che giustificassero il discostamento dalle determinazioni del comitato di valutazione, sia da parte del Parlamento, il quale, anziché procedere all'approvazione individuale delle singole nomine diverse da quelle indicate dal comitato, ha fornito un consenso generalizzato in blocco a quanto deciso dal Ministro.

I giudici di Strasburgo concentrano l'analisi, così come richiesto dalla domanda del ricorrente, sul tema della costituzione per legge del tribunale, analizzando in particolare se la violazione delle norme procedurali di nomina dei giudici di una corte può essere idonea a costituire una violazione del diritto garantito dall'articolo 6 CEDU.

La rilevanza dell'operazione compiuta dalla Corte sta nel riconoscimento della costituzione per legge del tribunale come "*stand-alone right*", connesso, ma in realtà autonomo, rispetto a indipendenza e imparzialità¹³⁵.

I giudici di Strasburgo elaborano quindi un test soglia in tre passaggi da svolgere per verificarne la violazione: in primo luogo bisogna accertare se vi è una violazione manifesta del diritto nazionale¹³⁶.

¹³⁵ A. ROSANÒ, *La nozione di tribunale costituito per legge nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea: considerazioni alla luce di alcune recenti sentenze*, in *Eurojus*, 2021, p. 38 ss.

¹³⁶ Paragrafo 244: «(...) a manifest breach of domestic law, in the sense that the breach must be objectively and genuinely identifiable as such».

In secondo luogo, è necessario valutare se il tribunale sotto scrutinio sia in grado di portare avanti la propria attività senza ingerenze, nel rispetto dello stato di diritto e della separazione dei poteri e dunque, se la violazione della normativa nazionale sia relativa ad una regola fondamentale o meno della procedura di nomina¹³⁷.

Da ultimo, occorre considerare quanto la violazione delle norme sulla costituzione incida sulla tutela degli altri diritti garantiti dalla Convenzione per determinare se costituisca una violazione dell'articolo 6¹³⁸.

Laddove il test non venga superato, si avrà una violazione della costituzione per legge del tribunale, a prescindere dal fatto che ciò abbia altresì intaccato la sua indipendenza¹³⁹.

Il test *Ástráðsson* è stato successivamente utilizzato dalla Corte EDU per accertare la violazione della costituzione per legge del tribunale in due diverse vicende, entrambe relative alla Polonia.

Nel primo caso (*Xero Flor W Polsce sp. Z o.o v. Poland*¹⁴⁰) il ricorrente lamentava che la questione di legittimità costituzionale da esso portata all'attenzione della Corte Costituzionale polacca era stata trattata, tra gli altri, da un giudice la cui nomina era già stata dichiarata invalida proprio dalla Corte Costituzionale stessa. La Corte EDU applica i criteri fissati nel 2019 e accerta: 1) che vi è stata una violazione della normativa nazionale circa le nomine dei giudici costituzionali; 2) che la violazione ha riguardato un aspetto fondamentale della procedura; e 3) che nessun giudice nazionale sarebbe stato competente a ricevere la questione. Conseguentemente attesta

¹³⁷ Paragrafo 246: «(...) *the breach in question must be assessed in the light of the object and purpose of the requirement of a "tribunal established by law", namely to ensure the ability of the judiciary to perform its duties free of undue interference and thereby to preserve the rule of law and the separation of powers*».

¹³⁸ Paragrafo 248: «(...) *the Court considers that the review conducted by national courts, if any, as to the legal consequences – in terms of an individual's Convention rights – of a breach of a domestic rule on judicial appointments plays a significant role in determining whether such breach amounted to a violation of the right to a "tribunal established by law", and thus forms part of the test itself*».

¹³⁹ C. RIZCALLAH, V. DAVIO, *The requirement that tribunals be established by law: a valuable principle safeguarding the rule of law and the separation of powers in a context of trust*, in *European Constitutional Law Review*, 2021, pp. 581 ss.

¹⁴⁰ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 7 maggio 2021, *Xero Flor W Polsce sp. Z o.o v. Poland*, ricorso n. 4907/18.

la violazione del requisito della costituzione per legge di cui all'articolo 6 CEDU.

Pochi mesi dopo i giudici di Strasburgo sono chiamati a pronunciarsi in un'altra vicenda dove ad essere contestata è nuovamente la costituzione per legge di un'autorità giurisdizionale polacca, in particolare della *Chamber of Extraordinary Review and Public Affairs* della Corte Suprema¹⁴¹. Ad avviso dei ricorrenti, la nomina a tale sezione effettuata dal Presidente della Repubblica su parere del Consiglio Nazionale della Magistratura è contraria alle garanzie previste dall'articolo 6 CEDU. La Corte applica anche in questo caso il test *Ástráðsson* e riconosce una doppia violazione: in primo luogo vi è stata una manifesta violazione della norma nazionale determinante i criteri di nomina dei giudici, idonea a minare l'indipendenza del giudice; secondariamente, un'ulteriore violazione deriva dalla condotta del Consiglio Nazionale della Magistratura il quale, pur in pendenza di ricorsi aventi per oggetto la legalità delle nomine di cui era incaricato, ha tuttavia proceduto a quelle stesse nomine.

Questi due elementi, oltre all'assenza di un rimedio interno alle violazioni in questione, sono ad avviso della Corte EDU idonei a rappresentare una violazione del requisito della costituzione per legge del giudice.

Alla luce dell'autonomia sostanziale del requisito della costituzione per legge, diviene evidente che anche un'irregolarità procedurale nella costituzione del tribunale (o nella nomina del giudice) potrà quindi avere ripercussioni sull'intero procedimento in termini di tutela (e corrispondente) violazione del diritto all'equo processo come previsto dall'articolo 6 CEDU.

1.2.1.d. I diritti in caso di "accusa penale".

I diritti finora analizzati sono generalmente riconosciuti a tutti gli individui, indipendentemente dalla natura civile o penale del procedimento di cui siano parti.

¹⁴¹ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dell'8 novembre 2021, *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland*, ricorsi nn. 49868/19 e 57511/19.

Il secondo e terzo paragrafo dell'articolo 6 CEDU prevedono, invece, una serie di garanzie specificamente dedicate ai casi di "accusa penale".

Dapprima è stabilita una generale presunzione di innocenza fino a prova contraria formulata in termini analoghi a quelli utilizzati dalla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo¹⁴². Corollario di tale principio è l'imposizione dell'onere della prova sull'accusa: spetterà all'autorità inquirente dimostrare la colpevolezza dell'accusato, il quale resterà innocente fino a prova contraria. A completare tale quadro si inserisce il diritto di non autoincriminazione, in virtù del quale il soggetto sottoposto ad accusa penale è libero di restare in silenzio e di non rispondere a domande o interrogatori potenzialmente incriminatori, in tutte le fasi del procedimento e soprattutto nel corso delle indagini.

La presunzione di innocenza e i suoi corollari sono poi accompagnati da garanzie di natura procedurale, consequenziali l'una all'altra, elencate all'articolo 6, paragrafo 3, le quali possono essere lette quali componenti del vero e proprio diritto di difesa¹⁴³.

Il primo di tali diritti consiste in un generale diritto di informazione: la persona accusata ha il diritto non solo di conoscere la ragione dell'accusa e dunque i fatti su cui si fonda, ma anche la loro qualificazione giuridica¹⁴⁴, sì da poter organizzare e strutturare la propria difesa, attività per la quale l'accusato ha diritto di ricevere un tempo consono (articolo 6, paragrafo 3, lettera b))¹⁴⁵. Stante lo stretto collegamento tra preparazione della difesa e qualificazione giuridica dell'accusa, la Corte EDU ha altresì chiarito che,

¹⁴² Il parallelismo linguistico è chiaramente percepibile nella versione inglese, lingua ufficiale di entrambi i documenti. All'articolo 11, paragrafo 1 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo si legge: «*Everyone charged with a penal offence has the right to be presumed innocent until proved guilty according to law (...)*». La formulazione dell'articolo 6, paragrafo 2 CEDU è la seguente: «*Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law*».

¹⁴³ Una comprensiva ricostruzione del contenuto del diritto di difesa nei procedimenti di natura penale è offerta in: V. COSTA RAMOS, *The rights of the defence according to the ECtHR. An illustration in the light of A.T. v. Luxembourg and the right to legal assistance*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2016, p. 397 ss.

¹⁴⁴ W.A. SHABAS, *The European Convention*, cit., p. 308.

¹⁴⁵ L'individuazione del tempo consono dipende dal caso concreto e impedisce, ad avviso della Corte EDU una predeterminazione generale della sua durata (sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 11 aprile 2013, *Vyerentsov v. Ukraine*, ricorso n. 20372/11; sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 15 novembre 2007, *Galstyan v. Armenia*, ricorso n. 26986/03).

laddove il giudice investito decida di modificare la qualificazione giuridica dell'imputazione, il soggetto accusato dovrà ricevere, anche in quel caso, un lasso di tempo adeguato a poter adattare la propria difesa¹⁴⁶.

Alla lettera c) della medesima norma si riconosce il diritto di difesa nell'accezione più ristretta del termine: nel corso del procedimento penale il soggetto accusato ha diritto di difendersi personalmente o per il tramite di un difensore, e ciò al fine di poter effettivamente prendere parte al processo. Il diritto di accesso alla difesa tecnica da parte di un avvocato è tema caro alla Corte EDU, la quale ha evidenziato che tale diritto deve essere esercitabile fin dai momenti iniziali in cui il procedimento prende avvio, essendo proprio le prime fasi dell'accusa le più critiche per la tutela degli interessi dell'accusato stesso. La Corte ammette un'eccezione a tale regola, consentendo una restrizione al diritto in questione quando vi siano particolari circostanze che comportino «*compelling reasons*» per ammettere la limitazione, che dovrà ad ogni modo essere temporanea e valutata caso per caso¹⁴⁷.

Per assicurare a tutti la possibilità di ottenere una difesa tecnica, l'articolo 6 prevede anche che, laddove l'accusato non possieda i mezzi economici necessari, debbano essere previsti strumenti e meccanismi idonei a garantirgli comunque l'accesso a un avvocato. Corollario di ciò è dunque la sussistenza di un generale diritto al gratuito patrocinio, declinato secondo le esigenze e previsioni normative nazionali, la cui assenza è tuttavia idonea, per sé sola, a determinare una violazione del diritto all'equo processo.

Occorre peraltro evidenziare che la rappresentanza legale deve essere effettiva ed estrinsecarsi in una sostanziale attività di assistenza: sebbene la Corte EDU abbia sottolineato come l'indipendenza dell'avvocato impedisca allo Stato di sindacarne l'operato, parimenti un'attività di assistenza che si

¹⁴⁶ sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 8 ottobre 2013, *Haxhia v. Albania*, ricorso n. 29861/03; sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 21 febbraio 2002, *Sipavičius v. Lithuania*, ricorso n. 49093/99; sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 1° marzo 2001, *Dallos v. Hungary*, ricorso n. 29082/95.

¹⁴⁷ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 27 novembre 2008, *Salduz v. Turkey*, ricorso n. 36391/02, punto 55.

riveli manifestamente o sufficientemente manchevole può essere posta all'attenzione della Corte ed essere sanzionata¹⁴⁸.

Con più specifico riferimento alle prove, la lettera d) estrinseca il principio di parità delle armi, di cui si è detto precedentemente, stabilendo che tale criterio debba essere applicato anche nell'audizione dei testimoni. L'accusato deve cioè avere la possibilità di porre domande e confrontare i testimoni portati dall'accusa alla pari di quelli a sua difesa.

Da ultimo, perché il diritto a prendere parte al processo sia effettivo, la lettera e) riconosce all'accusato il diritto ad un interprete laddove non comprenda la lingua processuale: spetterà al giudice nazionale compiere la valutazione circa il grado di capacità linguistica dell'accusato e, conseguentemente, decidere sulla richiesta di ricorso ad un interprete.

1.2.2. L'articolo 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Nel rapporto circolare cui si faceva cenno nel primo paragrafo del presente capitolo, ad affiancare accesso alla giustizia e garanzie procedurali nel comporre il quadro dell'equo processo è il diritto ad un rimedio effettivo.

Se le prime due componenti, nel sistema CEDU, sono espressamente previste o in ogni caso ricavabili dal testo dell'articolo 6, il diritto ad un rimedio effettivo è trattato distintamente e riconosciuto dall'articolo 13, il quale prescrive: «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

La prima netta differenza percepibile rispetto al contenuto dell'articolo 6 sta nell'assenza di limitazioni sia *ratione materiae* circa il suo ambito di applicazione sia in relazione all'autorità che tale diritto debba riconoscere:

¹⁴⁸ Tra le altre: sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 31 ottobre 2013, *Janyr v. Czech Republic*, ricorso n. 42937/08; sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 3 luglio 2012, *Falcão dos Santos v. Portugal*, ricorso n. 50002/08; sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 1° aprile 2010, *Pavlenko v. Russia*, ricorso n. 42371/02.

un rimedio effettivo potrà quindi essere invocato sia dinanzi ad un'istanza giudiziaria sia dinanzi ad un'autorità amministrativa.

Se più ampia è quindi la sua portata, più ristretta è la sua autonomia: una delle più importanti questioni che si sono poste in relazione alla norma in oggetto è infatti quella relativa alla sua natura indipendente o ausiliaria. In altre parole, ci si è interrogati circa la possibilità di invocare la violazione dell'articolo 13 in maniera autonoma o unicamente in via accessoria alla violazione di un diverso diritto sostanziale garantito dalla Convenzione.

La Corte ha preso posizione sul punto nel caso *Klass* del 1978¹⁴⁹, nel corso del quale ha riconosciuto che una violazione dell'articolo 13 può essere invocata anche in assenza di un'accertata violazione di un diverso diritto della Convenzione, purché vi sia una «*arguable violation*» di tale diritto, vale a dire che il ricorso sia difendibile.

Stante l'incertezza venutasi a creare, a quasi dieci anni di distanza la Corte EDU, nel caso *Boyle and Rice*, torna sul punto precisando meglio i contorni di tale nozione, stabilendo che per essere difendibile un ricorso «*only needs to raise a Convention issue which merits further examination*»¹⁵⁰. Successivamente, la Corte ha tuttavia evidenziato come il test sulla difendibilità del ricorso non debba prevedere uno standard troppo basso, correndosi altrimenti il rischio che ricorsi per violazione di altre norme della Convenzione totalmente infondati si rivelino tuttavia idonei ad invocare la violazione dell'articolo 13¹⁵¹.

Da quanto sopra appare evidente che la natura autonoma del diritto ad un rimedio effettivo sia in realtà fortemente limitata: indipendentemente dallo standard cui viene fissato il test di difendibilità, è pur sempre necessario che una violazione di un altro diritto previsto e tutelato dalla Convenzione sia intervenuta e invocabile, essendo esclusa la possibilità di ricorrere alla Corte EDU sulla base del mero articolo 13¹⁵².

¹⁴⁹ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, ricorso n. 5029/71.

¹⁵⁰ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 27 aprile 1988, *Boyle and Rice v. the United Kingdom*, ricorsi nn. 9559/82 e 9658/82, punto 53.

¹⁵¹ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 21 febbraio 1990, *Powell and Rayner v United Kingdom*, ricorso n. 9310/81.

¹⁵² A. PERTICI, R. RAMBOLI, *Art. 13. Diritto ad un ricorso effettivo*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione Europea*, cit., p. 377 ss.; T.

Gli Stati mantengono un certo grado di autonomia nella determinazione dei rimedi disponibili, nei limiti della loro effettività, da valutarsi secondo quattro criteri. Il primo ha natura istituzionale e richiede che il soggetto incaricato di approntare il rimedio goda di un certo livello di indipendenza dal soggetto che si presume abbia commesso la violazione. Il secondo è relativo all'aspetto materiale del rimedio, richiedendosi che il ricorrente possa trarre vantaggio da tale rimedio. Il terzo e il quarto requisito, rispettivamente definiti sostanziale e rimediale, prevedono, il primo che, laddove uno Stato parte della Convenzione la abbia incorporata nel proprio diritto interno, i diritti in essa contenuti potranno essere direttamente invocati dinanzi ai giudici nazionali, il secondo, che sia assicurato un rimedio a qualsiasi domanda ritenuta fondata da un giudice nazionale¹⁵³.

Un rimedio sarà effettivo non tanto se garantirà un esito positivo al ricorrente¹⁵⁴, quanto se fornirà a quest'ultimo gli strumenti necessari per far valere la violazione di un diritto e ottenerne un ristoro con ragionevoli prospettive di successo¹⁵⁵. Ciò significa che, ad esempio, quando vi sia stata una violazione che abbia comportato un danno al ricorrente, i rimedi approntati dallo Stato non potranno dirsi effettivi a meno che non prevedano, oltre ad un meccanismo di accertamento della violazione, altresì strumenti per la riparazione di quel danno¹⁵⁶. Parimenti, il diritto ad un rimedio effettivo sarà violato anche laddove il diritto sostanziale in questione avrebbe dovuto essere protetto per il tramite di misure preventive che lo Stato non ha predisposto.

Inoltre, i rimedi offerti dal diritto nazionale e, più nello specifico, il ricorso ad essi, non deve essere reso ingiustificatamente complesso da un eccessivo formalismo o da atti od omissioni delle autorità competenti tali da svuotare

BARKHUYSEN, M. VAN EMMERIK, *Right to an effective remedy (article 13)*, in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN, L. ZWAAK (eds), *Theory and practice*, cit., p. 1035 ss.

¹⁵³ C. TELEKI, *Due Process and Fair Trial in EU Competition Law: The Impact of Article 6 of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2021, pp. 281-282.

¹⁵⁴ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 15 dicembre 2016, *Khlaifia v. Italy*, ricorso n. 16483/12.

¹⁵⁵ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 25 febbraio 2016, *Oliveri and others v. Italy*, ricorsi nn. 17708/12, 17717/12, 17729/12 e 22994/12.

¹⁵⁶ Per una ricostruzione giurisprudenziale sul punto, si veda: B. RAINEY, P. MCCORMICK, C. OVEY (eds), *Jacobs, White and Ovey: the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2021, p. 140 ss.

di effetto pratico il ricorso all'autorità giurisdizionale (o para giurisdizionale) compiuto dal soggetto.

Infine, l'autorità adita deve essere nella condizione di offrire una risposta motivata e con effetti obbligatori al ricorrente.

Tutto quanto appena illustrato è richiesto dalla Corte di Strasburgo anche quando, davanti al giudice nazionale, sia lamentata la violazione dei diritti assicurati dalla Convenzione: in altre parole, la Corte ha chiarito che il diritto ad un rimedio effettivo deve essere assicurato, a livello nazionale, anche quando ad essere contestata è una violazione da parte dello Stato di un diritto sostanziale assicurato dalla CEDU, il quale quindi deve essere protetto di per sé, ma anche in relazione alla garanzia di un rimedio laddove venga leso¹⁵⁷.

1.2.2.a. Segue: il rapporto tra articolo 13 e articolo 6 CEDU.

In virtù della natura almeno parzialmente ausiliaria, nei termini sopra descritti, dell'articolo 13, la Corte EDU ha emesso numerose pronunce nelle quali, di volta in volta, affronta il rapporto tra il diritto ad un rimedio effettivo e i diversi diritti sostanziali garantiti dalla CEDU.

Ai fini del presente elaborato, pare dunque essenziale mettere in luce il collegamento tra articolo 13 e articolo 6 CEDU, emblematico di quel rapporto circolare cui si è più volte fatto cenno tra accesso alla giustizia, garanzie procedurali e diritto ad un rimedio effettivo.

Per lungo tempo la Corte EDU ha escluso che potesse sussistere una violazione dell'articolo 13 laddove fosse già stata accertata quella dell'articolo 6¹⁵⁸: di fatto, dunque, secondo questo più remoto filone giurisprudenziale, in caso di interferenza con le garanzie di cui all'articolo 6, non solo l'articolo 13 non poteva considerarsi autonomo, ma neanche

¹⁵⁷ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 4 febbraio 2020, *Bastys v. Lithuania*, ricorso n. 80749/17, punto 65: «(...) *there must be a domestic remedy allowing the competent national authority both to deal with the substance of the relevant Convention complaint and to grant appropriate relief*».

¹⁵⁸ Si veda il caso *Kamasinski*, nel quale la Corte afferma che, essendo i requisiti di cui all'articolo 13 meno stringenti di quelli previsti dall'articolo 6, il primo è assorbito nel secondo (sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 19 dicembre 1989, *Kamasinski v. Austria*, ricorso n. 9783/82).

ausiliare, soccombendo all'accertamento delle violazioni del diritto all'equo processo.

Nel 2000 i giudici di Strasburgo operano un *revirement* con specifico riferimento al diritto alla durata ragionevole del procedimento. Nel caso *Kudła*¹⁵⁹ la Corte dà atto del fatto che nei casi in cui il ricorrente lamenta l'eccessiva durata del procedimento, l'assorbimento dell'articolo 13 nell'articolo 6 comporta, quale inesorabile conseguenza, che l'individuo non abbia altra strada che la via di Strasburgo per far accertare la violazione del proprio diritto, mentre, se l'articolo 13 mantenesse una propria autonomia, la questione sul superamento della durata ragionevole del processo potrebbe essere risolta a livello nazionale.

Maggiore efficienza del sistema (con conseguente minor carico per la Corte stessa) nonché migliore tutela dei singoli portano quindi la Corte di Strasburgo ad affermare che l'articolo 13 deve essere letto nel senso che garantisce all'individuo il diritto ad un rimedio effettivo dinanzi al giudice nazionale laddove lamenti una violazione delle garanzie assicurate dall'articolo 6, con specifico riferimento alla ragionevole durata del procedimento¹⁶⁰.

In quest'ottica la Corte ha precisato in *Cocchiarella* che, se ad essere contestata è la ragionevole durata, il rimedio ottimale dovrebbe essere preventivo e dunque consistere in meccanismi giudiziari in grado di evitare che un procedimento raggiunga una lunghezza eccessiva¹⁶¹. Laddove ciò non sia possibile, gli Stati dovrebbero prevedere strumenti per accelerare i

¹⁵⁹ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 26 ottobre 2000, *Kudła v. Poland*, ricorso n. 30210/96.

¹⁶⁰ *Ibidem*, punti 155-156.

¹⁶¹ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 29 marzo 2006, *Cocchiarella v. Italy*, ricorso n. 64886/01, punto 74.

termini in corso di causa¹⁶² e, solo quale *extrema ratio*, dovrebbe prevedersi un rimedio di tipo compensatorio¹⁶³.

Il diritto ad una durata ragionevole del procedimento non è l'unico caso in cui la Corte ha riconosciuto un margine di autonomia all'accertamento della violazione dell'articolo 13 in relazione con l'articolo 6.

In particolare, nella vicenda *Konstas* si è riconosciuta l'assenza di un rimedio effettivo in un caso in cui il ricorrente lamentava la mancanza di un procedimento idoneo a sanzionare la violazione dei profili procedurali relativi alla presunzione di innocenza prevista dall'articolo 6, paragrafo 2 CEDU, visto che l'unico rimedio messo a disposizione dall'ordinamento nazionale era l'azione per il risarcimento del danno, insoddisfacente in quanto inidoneo a sanare pienamente la violazione subita¹⁶⁴.

Al contrario, in una situazione in cui alla ricorrente era riconosciuta la possibilità di richiedere un indennizzo economico in caso di violazione dei medesimi profili procedurali, la Corte ha affermato che non fosse integrata alcuna violazione dell'articolo 13¹⁶⁵.

Pur in presenza di margini di apprezzamento da parte della Corte EDU nel riconoscere l'operatività dell'articolo 13 anche al di fuori e in autonomia

¹⁶² Sul punto la Corte ha peraltro precisato che i rimedi acceleratori possono essere considerati effettivi solo laddove consentano di accelerare la pronuncia della decisione del procedimento di cui il tribunale è investito. Per tale ragione ha ritenuto non effettivi i rimedi di natura preventiva introdotti in Italia con la riforma della legge Pinto del 2015, aderendo alla posizione della Corte Costituzionale italiana, e affermando che essi non sono in grado di produrre un effetto concreto sui procedimenti in cui sono invocati, in quanto l'autorità giurisdizionale investita della richiesta non ha un obbligo di accelerare il procedimento, ma semplicemente la facoltà di farlo (sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 28 aprile 2022, *Verrascina and others v. Italy*, ricorsi nn. 15566/13, 4030/14, 17336/14, 10767/15, 21564/15 e 60961/15).

¹⁶³ La durata stessa dei procedimenti instaurati per ottenere il ristoro per la non ragionevole durata di un procedimento può a sua volta rischiare di costituire una violazione degli articoli 6 e 13 CEDU. La Corte ha tuttavia precisato che la valutazione non potrà essere effettuata sulla base degli stessi criteri utilizzati per verificare il rispetto della durata ragionevole in una procedura ordinaria, stante l'evidente maggiore semplicità delle questioni che il tribunale investito dovrà dirimere (sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 6 luglio 2021, *Titan Total Group S.r.l. v. Republic of Moldavia*, ricorso n. 61458/08; sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 6 marzo 2012, *Gagliano Giorgi v. Italy*, ricorso n. 23563/07).

¹⁶⁴ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 24 maggio 2011, *Konstas v. Greece*, ricorso n. 53466/07.

¹⁶⁵ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 3 settembre 2019, *Januškevičienė v. Lithuania*, ricorso n. 69717/14.

rispetto a quanto prescritto dall'articolo 6, resta evidente come ciò sia finora stato riconosciuto in pochi specifici casi, al di fuori dei quali la regola resta quella dell'assorbimento delle tutele di cui a tale norma all'interno dell'articolo 6, qualora il ricorrente invochi quest'ultimo come diritto sostanziale violato.

1.3. L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: margini di autonomia rispetto alla CEDU.

Il quadro delle tutele sostanziali finora delineato ha avuto come unico riferimento la Corte EDU e l'interpretazione da essa fornita dell'omonima Convenzione.

Tuttavia, l'analisi delle garanzie del diritto all'equo processo deve ora dirigersi verso la fonte principe attualmente in vigore nell'ordinamento dell'Unione europea: l'articolo 47 della Carta, rubricato «Diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale».

Tale formulazione, singolare nella versione italiana che elimina dalla rubrica il riferimento al «*fair trial*» presente nella versione inglese del documento, consente in ogni caso di realizzare un parallelo con quanto previsto dagli articoli 6 e 13 CEDU. A rimanere esclusi dalla lettera dell'articolo 47 sono le garanzie destinate esclusivamente ai procedimenti penali (contenute nell'articolo 6, paragrafi 2 e 3), che trovano la loro collocazione agli articoli 48, 49 e 50 della Carta.

I margini di autonomia delle garanzie assicurate dall'articolo 47 rispetto al sistema CEDU non possono tuttavia essere ignorati, in considerazione della loro portata per l'ordinamento dell'Unione europea¹⁶⁶.

Ad imporre una differenziazione è in primo luogo la doppia natura dell'articolo 47, il quale, se da un lato contiene una lista di specifici diritti e garanzie, in gran parte identificabili in quelli riconosciuti dalle menzionate norme della CEDU, dall'altra assume un ruolo ulteriore nell'architettura eurounitaria, divenendo espressione – financo codificazione – del principio della tutela giurisdizionale effettiva, già riconosciuto dalla Corte di

¹⁶⁶ R. BARENTS, *EU procedural law*, cit., p. 1437 ss.

Lussemburgo prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dunque della vincolatività della Carta¹⁶⁷.

1.3.1. *L'articolo 47 quale fonte di diritti.*

Gli specifici diritti riconosciuti dall'articolo 47 della Carta sono ampiamente riconducibili, come anticipato, a quanto stabilito dagli articoli 6, paragrafo 1 e 13 CEDU.

Come noto, in virtù dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta, in caso di identità tra i diritti riconosciuti dalla Carta e dalla CEDU, il loro significato e la loro portata devono essere i medesimi¹⁶⁸: pare dunque superfluo ripetere in questa sede quanto già analizzato con riguardo alle singole garanzie corrispondenti alle menzionate norme della Convenzione, mentre è opportuno evidenziare le differenze, anche con riguardo all'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia che, in più occasioni, ha sottolineato come l'articolo 47 offra in realtà una protezione maggiore di quella assicurata dai corrispondenti articoli della CEDU.

Il primo elemento distintivo consiste nell'assenza di limitazioni, nell'articolo 47, alla tipologia di controversie nelle quali le garanzie da esso riconosciute possono essere invocate: l'ambito di applicazione dell'articolo 47 è infatti più ampio di quello previsto dagli articoli 6 e 13 CEDU.

Il suo primo paragrafo stabilisce che «[o]gni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo».

A differenza di quanto previsto dalla CEDU l'ambito di applicazione *ratione materiae* non è determinato dalla natura della controversia (civile o penale),

¹⁶⁷ M. BONELLI, *Effective judicial protection in EU law: an evolving principle of a constitutional nature*, in *Review of European Administrative Law*, 2020, p. 35 ss.; S. PRECHAL, *Effective judicial protection: some recent developments – moving to the essence*, in *Review of European Administrative Law*, 2020, p. 175 ss.

¹⁶⁸ G. VITALE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 11; 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 europea e diritti dei privati*, Milano, 2002, p. 381 ss.

ma dalla riferibilità al diritto dell'Unione europea dei diritti e delle libertà di cui si invoca la tutela. Ciò è inevitabilmente collegato all'articolo 51 della Carta che stabilisce il generale ambito di applicazione della stessa, lasciando un margine di incertezza soprattutto nell'interpretazione della nozione di «attuazione del diritto dell'Unione europea», utilizzata per definire i confini di applicazione della Carta agli Stati membri.

Tale incertezza interpretativa comporta problemi soprattutto nella ripartizione delle competenze tra Unione europea e Stati membri¹⁶⁹.

Due sono le situazioni rilevanti nelle quali ai giudici nazionali è richiesta una complessa valutazione in ordine all'applicabilità o meno delle garanzie di cui all'articolo 47 della Carta. La prima si verifica nei casi in cui gli Stati sono tenuti a dare attuazione a una norma (o insieme di norme) di diritto dell'Unione europea la quale contempla anche uno specifico dovere, in capo agli Stati membri, di garantirne l'effettività all'interno dell'ordinamento nazionale. La seconda, invece, si realizza in quei casi in cui l'articolo 47 viene applicato in quanto lo Stato membro si trova ad attuare il diritto dell'Unione europea e dunque anche la Carta ai sensi dell'articolo 51, senza che però sia presente una norma in quello specifico settore materiale che imponga requisiti procedurali agli Stati membri.

In entrambi i casi consentire il ricorso all'articolo 47 in virtù della necessità di assicurare l'effettività della norma eurolunitaria nel sistema nazionale potrebbe comportare un illegittimo allargamento della competenza dell'Unione europea in settori quali quello del diritto penale, di esclusiva competenza statale, andando così espressamente contro quanto stabilito dall'articolo 51, il quale impedisce che la Carta determini un ampliamento delle competenze dell'Unione.

Al contrario, escluderne l'applicazione determina un potenziale *vulnus* alla tutela giurisdizionale effettiva nell'Unione europea nonché una limitazione all'efficacia della protezione offerta dalla Carta.

¹⁶⁹ Sul rapporto tra articolo 47 e articolo 51 della Carta, si veda: K. GUTMAN, *Article 47: the right to an effective remedy and to a fair trial*, in M. BOBEK, J. ADAMS-PRASSL (eds), *The EU Charter of fundamental rights*, cit., pp. 372-378.

1.3.1.a. Il diritto di difesa.

Altra peculiarità di cui dare conto rispetto a quanto stabilito dalla CEDU inerisce la tutela dei diritti di difesa. Se infatti, come si è visto, il diritto di farsi assistere da un avvocato nel corso del procedimento è previsto dall'articolo 6, paragrafo 3 CEDU con esclusivo riferimento ai processi penali, nell'ambito della Carta, all'articolo 47, è previsto un generale diritto di farsi «consigliare, assistere e rappresentare», invocabile in qualsiasi procedimento rientrante nell'ambito di applicazione della norma, come poc' anzi definito.

La differenza evidenziata non è di poco conto né rappresenta una svista dei compilatori della Carta: all'articolo 48 sono infatti nuovamente garantiti i «diritti della difesa», ma l'ambito soggettivo di applicazione differisce, essendo la previsione invocabile soltanto dagli «imputati» e dunque, nell'ambito di un procedimento penale¹⁷⁰.

È dunque alla luce dell'articolo 47 che occorre individuare il contenuto di tale diritto, già riconosciuto dalla Corte di giustizia quale principio generale ricavabile dalla comune tradizione costituzionale degli Stati membri nel caso *Krombach*¹⁷¹.

Il diritto di difesa non implica necessariamente il diritto di essere rappresentati e difesi da un avvocato¹⁷²: la lettera della norma non lo precisa e tale scelta è frutto della possibilità, in alcuni Stati membri, di essere assistiti, in determinate cause, da professionisti appartenenti a categorie differenti¹⁷³. Tuttavia, in virtù dell'articolo 52, paragrafo 3 e della

¹⁷⁰ Sul rapporto tra le due norme, si veda: G. GENTILE, S. MENZIONE, *Searching for the pieces of the EU justice puzzle: articles 47, 48, 49 and 50 of the EU Charter of fundamental rights*, in M. BONELLI, M. ELIANTONIO, G. GENTILE (eds), *Article 47 of the Charter and effective judicial protection, volume 1: the Court of Justice's perspective*, Oxford, 2022, p. 27 ss.

¹⁷¹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 28 marzo 2000, *Dieter Krombach c. André Bamberski*, causa C-7/98.

¹⁷² Per una comprensiva panoramica sul diritto di essere consigliati, assistiti e rappresentati, si veda: M. LIČKOVÁ, J.S. MULLOR, *Limitations to access to justice and Article 47 of the Charter: the right to be advised, defended and represented*, in F. CASAROSA, M. MORARU (eds), *The practice of judicial interaction in the field of fundamental rights. The added value of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, Cheltenham-Northampton, 2022, p. 146 ss.

¹⁷³ La Corte di giustizia ha solo sporadicamente analizzato specificamente il diritto ad essere consigliati, assistiti e rappresentati, concentrando l'attenzione in maniera molto più frequente su altre componenti dell'articolo 47. Per una ricognizione della giurisprudenza

conseguente necessaria omogeneità di interpretazione con gli equivalenti diritti garantiti dalla CEDU, occorre sottolineare che il diritto ad essere difesi da un avvocato risulta invece specificamente assicurato in caso di procedimenti penali.

Così come non garantisce un generale diritto di difesa tecnica, l'articolo 47 non attribuisce nemmeno il diritto a difendersi da soli, lasciando quindi margine di manovra agli Stati membri nella determinazione del soggetto autorizzato a stare in giudizio: in quest'ottica, quindi, non sono in contrasto con la Carta previsioni normative che impongono la difesa per mezzo di un avvocato in determinati procedimenti¹⁷⁴. Una scelta in tal senso è stata peraltro compiuta dallo stesso legislatore europeo laddove ha previsto, all'articolo 19 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, che solo gli avvocati abilitati ad esercitare la professione in uno Stato membro possono assistere o rappresentare le parti private nei procedimenti davanti ad essa¹⁷⁵.

Resta tuttavia necessario un bilanciamento col diritto di accesso alla giustizia che non può essere eccessivamente compresso dall'obbligo di difesa tecnica. In altri termini, la necessità di assistenza e rappresentanza tecnica non dovrebbe comportare il rischio di impossibilità per il ricorrente di adire l'autorità giudiziaria, venendo altrimenti meno il fulcro stesso delle tutele assicurate dall'articolo 47 della Carta.

In ogni caso, corollario del diritto di difesa è la confidenzialità delle comunicazioni tra avvocati e clienti, indispensabile affinché la nozione stessa di difesa non venga svuotata di significato.

1.3.1.b. Gratuito patrocinio e accesso alla giustizia.

Un'ulteriore distinzione con quanto previsto nell'ambito CEDU deve essere compiuta circa la portata del diritto di accesso alla giustizia e del suo

sul punto si veda: C. RAUCHEGGER, *Article 47(2) – The possibility of being advised, defended and represented*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds), *The EU Charter of fundamental rights. A commentary*, Oxford, 2021, pp. 1375-1376.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 1373 ss.

¹⁷⁵ Il tema della difesa tecnica dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sarà oggetto di un apposito approfondimento nel capitolo quarto del presente elaborato, cui dunque si rinvia.

corollario, ossia il diritto al gratuito patrocinio. Come si è visto, l'articolo 6 CEDU non contiene l'espressa previsione di un generale diritto di accesso alla giustizia, il quale è stato tuttavia ricavato dai giudici di Strasburgo quale imprescindibile presupposto per l'esercizio delle specifiche garanzie contenute nella nozione di equo processo.

Nel quadro della Carta la situazione è parzialmente differente: l'ultimo paragrafo dell'articolo 47 stabilisce infatti che deve essere assicurato il patrocinio a carico dello Stato a «coloro che non dispongono di mezzi sufficienti», qualora ciò sia «necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia».

Quest'ultimo, se da un lato costituisce l'espresso fine per il quale è garantito il gratuito patrocinio, dall'altro mantiene altresì una propria autonomia nella struttura della norma, andando a costituirne uno degli assi portanti, a fianco alle garanzie specifiche che compongono l'equo processo¹⁷⁶.

Spostando l'attenzione sul gratuito patrocinio, esso rappresenta uno dei casi in cui la protezione offerta dal diritto dell'Unione è più ampia di quella assicurata dal sistema della CEDU. In quest'ottica, ad esempio, la Corte di giustizia, nell'emblematico caso *DEB*¹⁷⁷, ha riconosciuto che esso possa essere invocato non solo dalle persone fisiche, ma anche da quelle giuridiche¹⁷⁸.

La Corte rinvia al giudice nazionale la valutazione, affermando che spetta a lui «verificare se le condizioni di concessione del gratuito patrocinio costituiscano una limitazione del diritto di accesso alla giustizia che lede la sostanza stessa di tale diritto, se tendano a uno scopo legittimo e se sussista un nesso ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito»¹⁷⁹ e, con riguardo alle persone giuridiche potrà «tener conto della loro situazione. Egli può prendere in considerazione, in particolare, la

¹⁷⁶ A mettere in luce questa dicotomia nella struttura della norma, complessivamente considerata quale estrinsecazione di «*effective legal protection*» è Barents (R. BARENTS, *EU procedural law*, cit., p. 1448).

¹⁷⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 dicembre 2010, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH c. Bundesrepublik Deutschland*, causa C-279/09.

¹⁷⁸ L. HOLOPAINEN, *Article 47(3) – The right to legal aid*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds), *The EU Charter*, cit., p. 1376 ss.

¹⁷⁹ Sentenza *DEB*, cit., punto 60.

forma e lo scopo – di lucro o meno – della persona giuridica in questione, la capacità finanziaria dei suoi soci o azionisti e la possibilità, per questi ultimi, di procurarsi le somme necessarie ad agire in giudizio»¹⁸⁰.

1.3.2. *L'articolo 47 quale espressione del principio della tutela giurisdizionale effettiva.*

Quanto finora illustrato circa il contenuto dell'articolo 47 consente di sviluppare una prima riflessione sul complesso equilibrio esistente tra le sue tre componenti: accesso alla giustizia, garanzie procedurali e rimedio effettivo, elementi distinti e purtuttavia strettamente interrelati, al punto da essere spesso arduo definirne i confini.

Vi è chi ha distinto, in dottrina¹⁸¹, tra «diritto al processo» e «diritti del processo»: sarebbe da ricondurre alla prima categoria il diritto di accesso alla giustizia, nei termini dell'articolo 47, paragrafo 1 e dunque di “diritto alla giurisdizione”, mentre alla seconda, le specifiche tutele assicurate al soggetto una volta che il procedimento è avviato, affinché possa esserne parte attiva. Viene tuttavia da chiedersi se la dicotomia così espressa sia idonea a cogliere le sfumature che l'articolo 47 porta con sé e di cui la copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea si è fatta espressione.

Una risposta a tale interrogativo può essere ricavata dalla seconda natura della norma in esame, cui si faceva riferimento in apertura del paragrafo, tenendo ossia a mente la codificazione, per il tramite dell'articolo 47, del generale principio della tutela giurisdizionale effettiva¹⁸².

La Corte di giustizia ha per la prima volta riconosciuto la sua esistenza nell'emblematico caso *Johnston*, affermando che dovesse ricavarsi dalle

¹⁸⁰ Sentenza *DEB*, cit., punto 62.

¹⁸¹ M. CHIAVARIO, *Art. 6.*, cit., p. 156.

¹⁸² Può farsi riferimento al caso *Rosneft*, in cui la Corte afferma: «Peraltro, l'articolo 47 della Carta, che ribadisce il principio della tutela giurisdizionale effettiva (...)» (enfasi aggiunta) (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 28 marzo 2017, *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury e a.*, causa C-72/15, punto 73). Sulla portata del passaggio da principio generale di diritto a norma codificata nella Carta si veda: S. PRECHAL, *The Court of Justice and effective judicial protection: what has the Charter changed?*, in C. PAULUSSEN, T. TAKÁCS, V. LAZIĆ, B. VON ROMPUY (eds), *Fundamental rights in international and european law*, Berlino, 2016, p. 143 ss.

tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri nonché da quanto stabilito dagli articoli 6 e 13 CEDU¹⁸³.

Se il contenuto di tale principio è stato inizialmente identificato dalla Corte nella necessità di garantire un effettivo diritto di accesso alla giustizia¹⁸⁴, la portata del principio è oggi identificata nel complesso delle garanzie assicurate dall'articolo 47 della Carta. Pur non essendo espressamente prevista dalla lettera della previsione normativa, è la tutela giurisdizionale effettiva l'origine e lo scopo dell'articolo ed è dunque in quest'ottica che deve leggersi il rapporto tra le sue singole componenti.

Secondo questo approccio, sarà dunque più agevole comprendere come gli sfuocati confini tra accesso alla giustizia, garanzie procedurali e rimedio effettivo cui si faceva cenno poc'anzi perdano di rilevanza pratica: la violazione di una qualsiasi componente sarà infatti idonea a costituire una violazione del più generale principio (ormai diritto) ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Parlare di tutela giurisdizionale effettiva impone peraltro un richiamo al tema del rapporto con i principi di effettività ed equivalenza.

Definire i confini tra le due nozioni è esercizio tutt'altro che semplice, come copiosa dottrina ha evidenziato¹⁸⁵, e purtuttavia necessario, volendo concentrarsi sulla portata dell'articolo 47 che costituisce espressione solo del primo di essi.

¹⁸³ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità economiche europee del 15 maggio 1986, *Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, causa 222/84, punto 18.

¹⁸⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 settembre 2006, *Graham J. Wilson c. Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, causa C-506/04.

¹⁸⁵ Si vedano, tra gli altri: M. BONELLI, M. ELIANTONIO, G. GENTILE (eds), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection, Volume 1: The Court of Justice's Perspective*, Oxford, 2022; 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.; M. BONELLI, *Effective judicial protection in EU Law*, cit., 2019, p. 35 ss.; A.M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015; A. ARNULL, *The principle of effective judicial protection in EU law: an unruly horse?*, in *European Law Review*, 2011, p. 51 ss.; S.M. CARBONE, *Principio di effettività e diritto comunitario*, Napoli, 2009.

Equivalenza ed effettività sono per la prima volta esplicitati dalla Corte di Lussemburgo nel caso *Rewe*¹⁸⁶ in cui si afferma che, laddove manchi una disciplina armonizzata comunitaria, spetta agli Stati membri designare il giudice competente e predisporre le garanzie procedurali necessarie affinché i diritti individuali riconosciuti dal diritto comunitario trovino effettiva tutela.

L'autonomia procedurale goduta dagli Stati è strettamente connessa all'effettività, in quanto le norme procedurali stabilite dai legislatori nazionali non possono essere tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente oneroso l'esercizio dei diritti offerti dall'ordinamento europeo. In questi termini, diviene senza dubbio evidente la profonda somiglianza tra effettività e tutela giurisdizionale effettiva.

All'interrogativo se, dopo il Trattato di Lisbona e la codificazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva possa ancora individuarsi una pregnante distinzione tra i due principi, alcuni autori paiono rispondere affermativamente.

In particolare, c'è chi evidenzia come i due principi abbiano origine e funzionamento diversi¹⁸⁷: l'effettività richiesta da *Rewe* ha natura procedurale e nasce come limite all'autonomia procedurale degli Stati membri, al fine di garantire che il diritto, allora comunitario, oggi eurounitario, sia effettivamente applicato. Per contro, il principio della tutela giurisdizionale effettiva è stato, come si è visto, desunto dalla Corte di giustizia dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri nello specifico settore della tutela dei diritti fondamentali. Se quindi il primo opera quale limite in negativo, il secondo impone specifici obblighi positivi a carico degli Stati membri, prevedendo peraltro elementi ulteriori oltre alle norme procedurali, identificabili nelle varie componenti già esaminate e previste dall'articolo 47.

¹⁸⁶ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità economiche europee del 16 dicembre 1976, *Rewe-Zentralfinanz eG e Rewe-Zentral AG c. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, causa 33/76.

¹⁸⁷ J. KROMMENDIJK, *Is there light on the horizon? The distinction between "Rewe effectiveness" and the principle of effective judicial protection in Article 47 of the Charter after Orizzonte*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1398.

Meno netta nel tener distinti i due principi e dunque artefice di ulteriore incertezza sul punto è la Corte di giustizia, la quale stenta a fare chiarezza, spesso richiamando un principio o l'altro in maniera quasi interscambiabile¹⁸⁸. Il nebuloso approccio della Corte non rappresenta necessariamente un *minus* di tutela, non essendo tanto rilevante, ai fini dell'effettività dei principi in gioco (da leggersi quale "pragmatica applicazione"), comprendere appieno come distinguerli l'uno dall'altro, quanto analizzare il loro rapporto con i vari settori materiali del diritto con cui si interfacciano¹⁸⁹.

Quanto finora delineato non consente tuttavia di comporre in maniera completa il puzzle della tutela giurisdizionale effettiva nell'ordinamento dell'Unione europea.

A mancare nell'analisi fino a questo momento svolta è una norma fondamentale, l'articolo 19 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) che attribuisce agli Stati membri il compito di stabilire «i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

Un'analisi più approfondita della sua portata nel sistema istituzionale dell'Unione europea, anche alla luce del rapporto con l'articolo 47 della Carta, verrà svolta nel prossimo capitolo, cui si rinvia.

Pare tuttavia essenziale cogliere fin da subito lo stretto legame tra tali due norme: se si legge «tutela giurisdizionale effettiva», nella lettera dell'articolo 19 TUE, come "garanzie assicurate dall'articolo 47", in una

¹⁸⁸ Un'interessante panoramica della complessa dinamica tra principio di effettività, principio di equivalenza e principio della tutela giurisdizionale effettiva è offerta da Safjan e Düsterhaus, i quali affermano che, nonostante le differenze messe in luce della giurisprudenza della Corte e la non completa coerenza interpretativa, sono questi tre principi che, presi congiuntamente o separatamente, garantiscono una protezione effettiva ai diritti riconosciuti e sanciti dal diritto dell'Unione europea (M. SAFJAN, D. DÜSTERHAUS, *A Union of effective judicial protection: addressing a multi-level challenge through the lens of article 47 CFEU*, in *Yearbook of European Law*, 2014, p. 15).

¹⁸⁹ Offre un condivisibile contributo in questo senso Vitale, la quale, considerando effettività e tutela giurisdizionale effettiva quali facce della stessa medaglia, afferma: «E' come se, in altri termini, il diritto dell'Unione divenisse realmente "effettivo" solo nel momento e nella misura in cui l'ordinamento, in particolare quello interno, riuscisse a garantire in termini altrettanto "effettivi" una tutela adeguata per tutti gli individui che lo azionano» (G. VITALE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 28 febbraio 2018, p. 8).

formulazione coerente con la visione che riconduce nella norma in questione l'omonimo principio generale di diritto, il collegamento tra articolo 19 TUE e articolo 47 della Carta diviene immediato.

1.3.3. Il riconoscimento di effetti diretti alla Carta dei diritti fondamentali.

Da ultimo è opportuno dedicare alcune pagine all'applicazione della teoria degli effetti diretti alla Carta¹⁹⁰.

Il tema della portata del principio dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea impegna commentatori e Corte di giustizia da decenni, senza che si sia tuttavia ancora pervenuti ad una sintesi sul punto, in parte in conseguenza della scelta compiuta dei giudici di Lussemburgo di indugiare nel fornire un'interpretazione compiuta del principio¹⁹¹.

La dottrina si è dunque divisa. Alla posizione di chi ritiene tuttora validamente applicabile lo schema *Van Gend en Loos*, si è contrapposta quella di chi ha guardato alla successiva giurisprudenza della Corte di giustizia, apprezzandone la spinta evolutiva nel senso della parziale modifica dei requisiti per il riconoscimento di effetto diretto ad una norma di diritto dell'Unione europea.

In *Van Gend en Loos* la Corte di giustizia, mettendo in evidenza la natura peculiare e autonoma dell'ordinamento (allora) comunitario, individua nel conferimento all'individuo di un diritto soggettivo, il cuore dell'effetto diretto, attribuendogli pertanto una dimensione soggettiva, cui consegue

¹⁹⁰ Sul tema dell'effetto diretto si richiamano alcune note posizioni critiche: P. PESCATORE, *The doctrine of "direct effect": an infant disease of Community law*, in *European Law Review*, 2015, p. 135 ss.; S. PRECHAL, *Does direct effect still matter?*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1047 ss.; P.P. CRAIG, *Once upon a time in the West: direct effect and the federalization of EEC law*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 1992, p. 453 ss.

¹⁹¹ Interessante l'analisi di De Witte il quale, riflettendo sulla dottrina dell'effetto diretto a 50 anni dalla pronuncia *Van Gend en Loos*, riconosce che i giudici nazionali difficilmente chiedono, per il tramite del rinvio pregiudiziale, alla Corte di giustizia l'espresso riconoscimento o meno dell'effetto diretto di una norma e, anche quando ciò si verifica, la Corte tende a omettere una compiuta argomentazione sul punto, concentrandosi unicamente sulla compatibilità della norma nazionale con quella europea (B. DE WITTE, *The Impact of Van Gend en Loos on Judicial Protection at European and National Level: Three Types of Preliminary Questions*, in A. TIZZANO, J. KOKOTT, S. PRECHAL (Comité Organisateur), *50ème Anniversaire de l'arrêt Ven Gend en Loos, 1963-2013. Actes du colloque*, Lussemburgo, 13 maggio 2013, p. 99).

una sostituzione della norma nazionale con quella comunitaria (e ora eurounitaria)¹⁹². Nella medesima pronuncia la Corte chiarisce che una previsione normativa potrà avere efficacia diretta solamente laddove sia chiara e/o precisa e incondizionata, elementi che vanno a comporre il cosiddetto “test *Van Gend en Loos*”. Esso richiede che la norma, da un lato, sia sufficientemente determinata e completa per consentire agli individui di comprenderne il contenuto e dunque invocarla dinanzi ai giudici nazionali; dall’altro, non sia subordinata all’emanazione di misure esecutive o integrative da parte degli Stati membri¹⁹³.

Chi guarda all’effetto diretto attraverso la lente della successiva giurisprudenza della Corte di giustizia mette in risalto la tendenza ad estendere il riconoscimento di effetto diretto anche a norme di diritto dell’Unione europea che non attribuiscono direttamente diritti in capo agli individui, con una lettura del principio di tipo, non più soggettivo, ma oggettivo. La norma non sarà quindi invocata dal soggetto dinanzi al giudice nazionale al fine di vedersi riconosciuto il diritto che da essa promana, ma per opporsi ad una previsione nazionale che la viola (effetto diretto oppositivo)¹⁹⁴.

È stato altresì rilevato da alcuni come lo stesso “test *Van Gend en Loos*” non sia più al passo coi tempi¹⁹⁵: nella giurisprudenza della Corte di giustizia i criteri di chiarezza e precisione risultano ormai sfumati l’uno nell’altro, rendendo tautologica la necessità di accertare la sussistenza di entrambi. A ciò si aggiunge una tendenza della Corte a sorpassare completamente l’accertamento di tali requisiti, limitandosi ad una valutazione circa l’incondizionalità della norma di diritto dell’Unione europea, con un approccio accolto positivamente da chi ritiene che una norma incondizionata non possa che essere anche chiara e precisa¹⁹⁶.

¹⁹² D. GALLO, *L’efficacia diretta del diritto dell’Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, p. 91.

¹⁹³ *Ibidem*, pp. 105-107.

¹⁹⁴ *Ibidem*, pp. 213-214.

¹⁹⁵ Sull’applicazione sfumata del test si vedano: R. SHÜTZE, *European Union Law*, Oxford, 2021, III ed., p. 159 ss.; D. GALLO, *L’efficacia diretta*, cit., p. 177 ss.

¹⁹⁶ D. GALLO, *Rethinking direct effect and its evolution: a proposal*, in *European Law Open*, 2022, p. 599.

Se il dibattito circa la natura e la portata del principio resta terreno di battaglia dottrinale e giurisprudenziale, quel che è innegabile è la progressiva applicazione della dottrina dell'effetto diretto a sempre più fonti normative dell'Unione europea e la connessa dicotomia tra effetto diretto verticale e orizzontale.

In *Van Gend en Loos* l'effetto diretto viene riconosciuto ad una norma di diritto primario contenuta nei trattati istitutivi. All'indomani di tale pronuncia l'interrogativo che viene posto è se, in presenza delle condizioni stabilite da quella sentenza, anche una norma contenuta in un atto normativo diverso dai trattati possa produrre lo stesso effetto. A sollevare le maggiori criticità, tutt'ora non completamente dipanate, sono, da un lato le direttive e, dall'altro la Carta dei diritti fondamentali.

L'analisi delle prime esula dallo scopo del presente lavoro e non verrà quindi affrontata nel dettaglio¹⁹⁷, mentre particolare rilevanza riveste l'evoluzione compiutasi con riguardo alla Carta.

In relazione a quest'ultimo aspetto, l'attribuzione alla Carta dello stesso valore giuridico dei trattati compiuta dal Trattato di Lisbona impone, in un'ottica di coerenza del sistema, di ritenere che essa possa avere effetti diretti, nei limiti del proprio ambito di applicazione¹⁹⁸.

Ciò è confermato dal ruolo che la Carta ricopre nell'ordinamento dell'Unione europea, per il quale non costituisce unicamente un limite all'attività delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione e degli Stati membri, ma anche una fonte di diritti per i soggetti di diritto dell'Unione europea.

In quest'ottica si apre la complessa questione della possibile attribuzione alla Carta di effetto diretto orizzontale, vale a dire la possibilità per un privato di invocare direttamente un diritto garantito da essa in un giudizio

¹⁹⁷ Si rimanda, sul punto, ad alcuni contributi recenti e alla bibliografia ivi citata: L. CECCHETTI, *Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive: questioni ancora aperte*, in *I Post di AISDUE*, 16 luglio 2023, p. 775 ss.; J. LINDEBOOM, *Thelen Technopark and the legal effect of the Services Directive in purely internal and horizontal disputes*, in *European Papers*, 2022, p. 305 ss.; A. IERMANO, *L'effetto diretto nelle situazioni triangolari e i relativi "limiti" nei rapporti orizzontali*, in *Freedom, Security and Justice. European Legal Studies*, 2018, p. 27 ss.

¹⁹⁸ D. GALLO, *L'efficacia diretta*, cit., p. 185 ss.

nazionale instaurato contro un altro privato¹⁹⁹. La difficoltà deriva, in primo luogo, da quanto previsto dal suo articolo 51, il quale limita l'ambito di applicazione, a livello nazionale, agli Stati membri, senza prevedere la possibilità di invocare i diritti ivi garantiti direttamente in controversie tra privati. Ciò, tuttavia, ad avviso della Corte di giustizia, non significa necessariamente che una tale possibilità debba essere sistematicamente esclusa²⁰⁰.

Sulla scia di tale indicazione, la Corte di giustizia adotta dunque un approccio caso per caso al riconoscimento di effetti diretti orizzontali alle diverse norme contenute nella Carta²⁰¹, che tiene conto, da un lato dell'esistente distinzione tra diritti e principi²⁰², dall'altro del rispetto delle condizioni necessarie per riconoscere effetto diretto ad una norma di diritto dell'Unione europea.

Il binomio diritti-principi, espressamente previsto dalla Carta, non è di agevole comprensione nella sua dimensione pratica. L'articolo 52 appare distinguere chiaramente gli uni dagli altri, prevedendo al paragrafo 5: «Le

¹⁹⁹ Se l'effetto diretto orizzontale di determinate previsioni della Carta è oggi ormai generalmente accettato ed espressamente previsto dalla Corte di giustizia, resta interessante rilevare come ciò sia frutto di un'evoluzione piuttosto recente, realizzatasi a partire dalla sentenza *Egenberger* pronunciata nel 2016, prima della quale la Corte non aveva mai affrontato apertamente il tema. Si veda, per una ricostruzione pre-*Egenberger*: D. LECHYKIEWICZ, *Horizontal application of the Charter of fundamental rights*, in *European Law review*, 2013, p. 479 ss.

²⁰⁰ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 novembre 2018, *Stadt Wuppertal c. Maria Elisabeth Bauer e Volker Willmeroth c. Martina Brosonn*, cause riunite C-569/16 e C-570/16, punto 87. Lenaerts ha peraltro evidenziato come escludere l'effetto diretto orizzontale delle norme della Carta non consentirebbe di tutelare né l'autonomia né la libertà degli individui (K. LENAERTS, *The horizontal application of the Charter*, in *Quaderni Costituzionali*, 2020, p. 623 ss.).

²⁰¹ Si vedano sul tema: D. MIASIK, M. SZWARC, *Primacy and Direct Effect – Still Together: Poptawski II*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 571 ss.; L. S. ROSSI, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea ed invocabilità di esclusione: i problemi aperti dalla seconda sentenza Poptawski*, in *Giustizia insieme*, 2021, disponibile online; ID., *Stesso valore giuridico dei Trattati? Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2016, p. 329 ss.; A. RASI, *Gli effetti diretti e il primato del diritto dell'Unione: una correlazione a geometria variabile*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2018, p. 22 ss.; O. PORCHIA, *La dinamica dei rapporti tra norme interne e dell'Unione nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 71 ss.

²⁰² B. NASCIBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 2021, p. 81 ss.; D. GUMUNSDÓTTIR, *A renewed emphasis on the Charter's distinction between rights and principles: is a doctrine of judicial restraint more appropriate?*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 685 ss.

disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti». Come sintetizzato da Shütze, «[t]he difference between rights and principles is, then, best characterized as one between a hard and a soft judicial claim»²⁰³: un individuo potrà, in determinati casi, invocare direttamente un diritto, ma non potrà mai invocare dinanzi ad un giudice un principio, al quale occorre guardare come limite e dunque parametro di legittimità dell'azione normativa dell'Unione europea e degli Stati membri in applicazione del diritto dell'Unione²⁰⁴.

L'assenza, peraltro, di una precisa elencazione dei principi contenuti nella Carta o di elementi linguistici che consentano all'interprete di individuarli rendono ulteriormente complesso il tema, soprattutto alla luce della possibilità che una stessa previsione normativa contenga al proprio interno sia principi che diritti.

La nebulosa distinzione di cui si è dato atto comporta inevitabilmente conseguenze anche sul piano dell'effetto diretto delle norme della Carta, in particolare nella sua dimensione orizzontale.

Il tema è oggetto di un acceso confronto dottrinale e giurisprudenziale, laddove la stessa Corte di giustizia ha assunto, nel tempo, posizioni parzialmente differenti circa la riconoscibilità ai diritti garantiti dalla Carta di effetto diretto orizzontale²⁰⁵.

²⁰³ R. SCHÜTZE, *European Union Law*, Oxford, 2021, p. 466.

²⁰⁴ R. SCHÜTZE, *Direct effects and indirect effects of Union law*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds), *Oxford principles of European Union law. Volume I: the European Union legal order*, Oxford, 2018, p. 265 ss. Si richiama altresì quanto affermato da Lazzerini a commento della sentenza *Glatzel*, nella quale la Corte di giustizia, riconoscendo la natura di principio all'articolo 26 della Carta, tralascia tuttavia di individuare gli elementi distintivi di un diritto rispetto ad un principio tenendo aperta la questione circa gli effetti che i principi possono avere. Ad avviso di Lazzerini essi dovrebbero essere utilizzati quale parametro di validità non solo delle misure di attuazione e applicazione di quegli stessi principi, ma di qualsiasi misura di attuazione (N. LAZZERINI, *La Corte di giustizia UE e i "principi" della Carta dei diritti fondamentali nella sentenza Glatzel*, in *SIDIBlog*, 4 giugno 2014, disponibile online).

²⁰⁵ Si richiama, tra i molti, Leczykiewicz, che evidenziava, prima dell'avvento di *Egenberger*, come un approccio ristretto all'applicabilità orizzontale della Carta avesse

A partire dal caso *Kükükdeveci*²⁰⁶ la Corte traccia un percorso interpretativo in base al quale quanto riconosciuto dalla Carta potrà essere invocato direttamente tra privati solo laddove venga trasposto in una direttiva o comunque in un atto di diritto derivato o di diritto nazionale²⁰⁷. L'effetto diretto delle norme della Carta viene quindi implicitamente escluso.

Tale approccio cambia tuttavia pochi anni dopo, quando, nella causa *Egenberger*, la Corte riconosce espressamente che il divieto di discriminazione fondato sulla religione o su convinzioni personali contenuto all'articolo 21 della Carta «è di per sé sufficiente a conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale nell'ambito di una controversia che li vede opposti in un settore disciplinato dal diritto dell'Unione»²⁰⁸. Pur non menzionando in maniera esplicita l'effetto diretto, è evidente il richiamo alla dottrina *Van Gend en Loos* nella parte in cui si riconosce l'esistenza di un diritto invocabile direttamente derivante dalla previsione della Carta.

Pochi passaggi dopo, nella stessa pronuncia, la Corte riconosce altresì l'effetto diretto dell'articolo 47 della Carta, il quale attribuisce agli individui un diritto (quello alla tutela giurisdizionale effettiva come poi variamente declinato) direttamente invocabile dinanzi ai giudici nazionali senza la necessità di ulteriori misure di attuazione da parte degli Stati membri o atti di diritto derivato dell'Unione europea²⁰⁹.

La Corte compie dunque un importante passo avanti rispetto alla giurisprudenza *Kükükdeveci*, per la prima volta riconoscendo che le

conseguenze negative sulla portata innovativa della stessa nel senso di una maggiore tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea: D. LECZYKIEWICZ, *Horizontal application of the Charter of Fundamental Rights*, in *European Law Review*, 2013, p. 479 ss.

²⁰⁶ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 gennaio 2010, *Seda Kükükdeveci contro Swedex GmbH & Co. KG*, causa C-555/07.

²⁰⁷ Per un'analisi dell'approccio seguito dalla Corte nei casi *Mangold*, *Kükükdeveci*, *Dansk Industri* si veda: E. GUALCO, L. LOURENÇO, "Clash of titans". *General principles of EU law: balancing and horizontal direct effect*, in *European Papers*, 2016, p. 643 ss. Particolarmente di interesse anche: L.S. ROSSI, *La relazione fra Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e direttive nelle controversie orizzontali*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 2 ss.; ID., *The Kükükdeveci ambiguity: "derivative" horizontal direct effect for directives?*, in *EU Law Analysis*, 25 febbraio 2019, disponibile online.

²⁰⁸ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 17 aprile 2018, *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, causa C-414/16, punto 76.

²⁰⁹ *Ibidem*, punto 78.

previsioni della Carta vincolanti e obbligatorie (si escludono pertanto i principi) devono essere dotate di effetto diretto, senza bisogno di passaggi intermedi. Ciò non vale tuttavia indistintamente per tutte le previsioni: in *Egenberger* la Corte dà, infatti, atto della presenza di una tripartizione rinvenibile all'interno della Carta. Alle norme che assicurano direttamente diritti agli individui, dispiegando anche effetti orizzontali, si affiancano norme che possano avere effetti diretti orizzontali solo laddove siano ulteriormente specificate in direttive e norme che non sono idonee ad attribuire diritti individuali.

Alla prima categoria, dalla lettera di *Egenberger* e come confermato dall'analisi successiva di parte della dottrina, pare potersi ricondurre, l'articolo 47 della Carta²¹⁰. Diversamente, vi è chi ha letto nella pronuncia della Corte unicamente il riconoscimento di effetto diretto in senso "verticale", e dunque natura in qualche modo accessoria al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva che gli individui potranno invocare direttamente dinanzi al giudice nazionale, ma solo *a latere* di un diverso diritto di cui richiedono la protezione²¹¹.

Il riconoscimento di effetti diretti all'articolo 47 della Carta²¹², in quanto "sufficiente di per sé" ad attribuire diritti individuali è stato recentemente confermato nella vicenda *Braathens*²¹³, la quale richiama espressamente quanto affermato nella pronuncia *Egenberger*, lasciando aperta la questione degli effetti orizzontali di tale norma.

²¹⁰ E. FRANTZIOU, *The horizontal effect of fundamental rights in the European Union*, Oxford, 2019, p. 107.

²¹¹ D.P. DOMENICUCCI, F. FILPO, *Articolo 47. 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. 866.

²¹² Sulla determinazione dello standard di tutela a livello nazionale per il tramite dell'articolo 47 della Carta e della sua diretta efficacia, si veda: N. LAZZERINI, *La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come "grimaldello" e come "ponte"*, in *I Post di AISDUE*, 2022, p. 28 ss.

²¹³ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 15 aprile 2021, *Diskrimineringsombudsmannen c. Braathens Regional Aviation AB*, causa C-30/19.

Peraltro, l'approdo (per ora) finale della giurisprudenza relativa all'effetto diretto della Carta può rinvenirsi nella vicenda *Bauer*²¹⁴, di poco antecedente, nella quale la Corte statuisce che, perché un diritto garantito dalla Carta possa essere direttamente invocato dall'individuo non è necessario che sia ricondotto ad un principio generale dell'ordinamento, poiché la natura costituzionale della Carta e il suo rango primario la rendono per sé stessa idonea ad essere soggetta alla dottrina dell'effetto diretto.

Conseguentemente, le norme della Carta che siano obbligatorie e incondizionate godranno di effetto diretto orizzontale: in questo modo l'analisi viene spostato dalla riconoscibilità teorica di effetti diretti orizzontali alla Carta, alla valutazione di quali norme in essa contenute rispondano ai requisiti indicati in *Bauer* e dunque possano godere di tale effetto²¹⁵.

1.4. Segue: una tutela giurisdizionale effettiva dinanzi alla Corte di giustizia. L'applicabilità dell'articolo 47 della Carta alla Corte.

Il lungo inquadramento che precede ha lo scopo di aprire la strada alla riflessione che sta al cuore del presente elaborato, che si pone l'obiettivo di provare ad accertare se lo standard di tutela disegnato dall'articolo 47 della Carta e riempito di contenuto da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea trovi applicazione anche nei casi in cui la "giustizia" invocata dall'individuo sia quella europea e il "giudice" sia dunque la Corte stessa. Che la tutela giurisdizionale effettiva e dunque le garanzie previste dall'articolo 47 della Carta debbano trovare applicazione anche in tali giudizi non è, o quantomeno non dovrebbe, essere in dubbio.

²¹⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 novembre 2018, *Stadt Wuppertal c. Maria Elisabeth Bauer e Volker Willmeroth c. Martina Broßonn*, cause riunite C-569/16 e C-570/16.

²¹⁵ E. FRANTZIOU, *(Most) of the Charter of Fundamental Rights is Horizontally Applicable. ECJ 6 November 2018, joined cases C-569/16 and C-570/16, Bauer et. al.*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 306 ss.

Ciò deriva in primo luogo dalla formulazione stessa della norma e dalla sua intrinseca bidimensionalità²¹⁶: da un lato, infatti, essa guarda all'esterno, cioè ai singoli Stati membri, imponendo al diritto nazionale il rispetto del catalogo di garanzie in essa previsto. Dall'altro, si rivolge invece direttamente alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione e, dunque, anche alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Al di là degli aspetti istituzionali, la pretesa di rispetto delle garanzie di cui alla norma in questione anche da parte di Lussemburgo si giustifica altresì da un punto di vista di coerenza del sistema, come evidenziato recentemente dall'Avvocato Generale Bobek nelle conclusioni della causa *Region de Bruxelles-Capitale*, in cui ha affermato: «Ciò che si richiede ai giudici nazionali si deve esigere anche dai giudici dell'Unione»²¹⁷.

Se a livello teorico non si riscontrano problemi al riconoscimento dell'applicabilità dell'articolo 47 anche alla Corte di giustizia, l'applicazione pratica risulta, come si vedrà, di meno immediata realizzazione, in virtù della sua particolare giurisdizione e del ruolo che ricopre nel sistema dell'Unione europea.

²¹⁶ La natura bidimensionale della norma è messa in luce in: G. VITALE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 3.

²¹⁷ Conclusioni dell'Avvocato Generale Michal Bobek, presentate il 16 luglio 2020, *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione*, causa C-352/19 P, punto 117.

CAPITOLO SECONDO

LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA: UN «TRIBUNALE INDIPENDENTE, IMPARZIALE E COSTITUITO PER LEGGE»?

SOMMARIO: 2.1. Il sistema giurisdizionale dell'Unione europea. – 2.1.1. I molteplici volti della Corte di giustizia: una corte costituzionale, suprema e di merito. – 2.2. La procedura di nomina dei giudici della Corte di giustizia. – 2.3. La Corte giudica se stessa: il caso *Simpson*. – 2.4. Un «tribunale indipendente, imparziale e costituito per legge»: profili critici alla luce dell'articolo 47 della Carta. – 2.4.1. Il preponderante ruolo dei governi nazionali. – 2.4.2. La scarsa trasparenza dell'attività svolta dal Comitato 255. – 2.4.3. L'assenza di uno strumento di ricorso avverso la nomina: lezioni dal caso *Sharpston*. – 2.5. Possibili profili di riforma. – 2.5.1. L'armonizzazione delle procedure di selezione a livello nazionale. – 2.5.2. Una maggiore accessibilità dell'attività svolta dal Comitato 255. – 2.5.3. La necessità di sottoporre gli atti di nomina al controllo giurisdizionale da parte della Corte. – 2.6. Dall'indipendenza dei giudici polacchi a Kirchberg: alcuni spunti di riflessione conclusivi.

2.1. Il sistema giurisdizionale dell'Unione europea.

Non è possibile trattare di tutela giurisdizionale effettiva dinanzi la Corte di giustizia dell'Unione europea senza prendere le mosse dalla peculiare struttura del sistema giurisdizionale dell'Unione stessa, come determinato dai Trattati istitutivi²¹⁸.

La sua architettura composita, delineata dall'articolo 19, paragrafo 1 TUE si fonda su due pilastri: da un lato le corti nazionali degli Stati membri, dall'altro la Corte di giustizia dell'Unione europea, a sua volta comprendente Corte di giustizia, Tribunale e tribunali specializzati²¹⁹.

L'articolo 19 TUE non stabilisce un rapporto gerarchico tra corti nazionali e Corte di giustizia dell'Unione europea, ma attribuisce loro ruoli

²¹⁸ Con le parole di Perillo: «*En particulier, le mode de fonctionnement du système juridictionnel de l'Union est, à cet égard, exemplaire et atypique car il est à la fois centralisé (à Luxembourg) et décentralisé (dans les États membres) (...)*» (E. PERILLO, *La justice européenne: au nom de qui?*, in AA.VV. (eds), *Liber Amicorum Antonio Tizzano, De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 705).

²¹⁹ Sebbene tuttora contemplati dai Trattati, nessun tribunale specializzato è al momento operante nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea. La prima ed unica esperienza è stata rappresentata dal Tribunale della Funzione Pubblica (TFP), istituito nel 2004 e soppresso nel 2016.

differenti²²⁰: il primo capoverso della norma sancisce infatti che spetta ai giudici di Lussemburgo assicurare «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati», lasciando invece agli Stati membri il compito di stabilire «i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione»²²¹.

Il modello è dunque decentralizzato e attori primari sono, in realtà, le corti nazionali, chiamate a garantire la tutela effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione europea.

In questo sistema non è dunque presente una corte centrale con competenza generale in tutte le materie regolate dal diritto dell'Unione europea, ma le già esistenti strutture di amministrazione della giustizia a livello nazionale vengono in qualche modo elevate a corti europee, e dunque chiamate a collaborare nell'assicurare la tenuta dell'intero sistema²²².

Pur distinte, le attività di corti nazionali e Corte di giustizia sono inevitabilmente destinate ad intersecarsi in alcuni momenti dell'attività giurisdizionale complessiva²²³. Se è infatti vero che non è compito della Corte di giustizia dell'Unione europea determinare i meccanismi idonei, in ciascuno Stato membro, perché il diritto dell'Unione venga effettivamente applicato e i diritti da esso riconosciuti siano assicurati ai soggetti che vi sono sottoposti, è altrettanto chiaro che spetta invece ai giudici di Lussemburgo assicurare l'interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione conformemente ai Trattati e alla Carta dei diritti fondamentali. Sebbene l'immagine "piramidale" al vertice della quale siede la Corte di giustizia sia sicuramente diffusa, non può non rilevarsi come i Trattati disegnino i rapporti tra Corte di giustizia dell'Unione europea e corti nazionali in termini più cooperativi e collaborativi che non di netta

²²⁰ Scrive Jacobs: «Ciò che è, peraltro, un riflesso della natura stessa del sistema europeo, che trova la propria ragion d'essere nella creazione di un livello di tutela degli individui ulteriore, e non sostitutivo, di quello nazionale» (F.G. JACOBS, *La Corte di giustizia quale Corte Suprema d'Europa?*, in AA.VV. (eds), *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 417).

²²¹ Circa la portata della tutela giurisdizionale effettiva entro i confini dell'articolo 19 TUE, si veda: 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.

²²² R. BARENTS, *The Court of Justice after the Treaty of Lisbon*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 709 ss.

²²³ Procedimento principe in cui tale intersezione si manifesta è quello pregiudiziale.

supremazia della prima sulle seconde²²⁴, in un rapporto di «*dual judicial sovereignty*»²²⁵: il dialogo²²⁶, anche acceso, con le corti costituzionali, soprattutto italiana e tedesca, che negli anni si è sviluppato e da cui è scaturita, ad esempio, la dottrina dei controlimiti, sembrano confermare questo assetto, manifestandone peraltro il successo, laddove un sistema di assoluta prevalenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sarebbe probabilmente difficilmente accettato dalle corti nazionali²²⁷.

L'unico elemento idoneo a considerare la Corte di giustizia quale giudice di ultima istanza nel sistema dell'Unione europea è la sua competenza esclusiva nell'uniforme interpretazione del diritto dell'Unione. Tale esclusiva competenza, codificata all'articolo 344 TFUE, rappresenta, come affermato dalla Corte stessa nel caso *Kadi*²²⁸, uno dei fondamenti

²²⁴ F.G. JACOBS, *La Corte di giustizia quale Corte Suprema d'Europa?*, cit., p. 407 ss. È altrettanto vero che, nell'ambito dei procedimenti pregiudiziali, gli effetti delle pronunce della Corte di giustizia lasciano intendere una sua prevalenza rispetto alle corti nazionali, laddove queste ultime sono tenute a ottemperare ai dettami della sentenza pregiudiziale, che spiega così la sua forza vincolante. L'obbligatorietà della decisione interpretativa o di validità della Corte di giustizia si estende peraltro anche ad altri giudici, diversi da quello *a quo*, che dovessero conoscere la medesima controversia in un'altra fase o grado di giudizio. Ciò è certamente coerente non solo con la natura stessa del procedimento pregiudiziale, il quale, infatti, impone che le questioni pregiudiziali sollevate siano concretamente riferibili al caso all'attenzione del giudice del rinvio, ma anche con il principio di leale collaborazione tra corti. Nondimeno, il giudice nazionale resta libero sia di adire nuovamente la Corte laddove trovi difficoltà nella comprensione o applicazione della sentenza, sia di non applicare, nella soluzione del caso concreto, la disposizione interpretata dalla Corte di giustizia (E. CIMIOTTA, *L'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Torino, 2023, p. 27 ss).

²²⁵ Il termine è coniato da Tridimas: T. TRIDIMAS, *Constitutional review of Member State action: the virtues and vices of an incomplete jurisdiction*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, p. 738.

²²⁶ Lenaerts mette in relazione il dialogo tra corti nazionali e Corte di giustizia con il successo del processo di integrazione europea, nonché la tenuta della legittimazione interna dell'azione della Corte di Lussemburgo: K. LENAERTS, *The Court's outer and inner selves: exploring the external and internal legitimacy of the European Court of Justice*, in M. ADAMS, H. DE WEALE, J. MEEUSEN, G. STRAETMANS (eds), *Judging Europe's judges. The legitimacy of the case law of the European Court of Justice*, Oxford, 2013, p. 13 ss.

²²⁷ Sul rapporto tra Corte di giustizia e corti nazionali fin dagli albori della sua attività, si veda: K.J. ALTER, *The European Court's political power. Selected essays*, Oxford, 2009, p. 109 ss.

²²⁸ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 settembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation v. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P.

dell'Unione, come anche il parere 2/13 sull'adesione alla CEDU ha confermato²²⁹.

In questo senso, la Corte di Lussemburgo potrà in effetti considerarsi quale sommità gerarchica dell'interpretazione del diritto eurounitario, facendo due necessarie precisazioni. *In primis*, se la gerarchia può individuarsi dal punto di vista, per così dire, "sostanziale" dell'interpretazione, essa non sussiste in termini strutturali. Ai sensi dell'articolo 267 TFUE qualsiasi organo giurisdizionale nazionale è infatti competente a rinviare alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali relative alla validità o all'interpretazione del diritto dell'Unione e, tuttavia, ad essere protagonisti dell'interpretazione sono primariamente le corti nazionali stesse, le quali devono interpretare il diritto dell'Unione rendendolo effettivo e potendo rinviare nei casi in cui lo ritengano necessario. Evidente quindi il limite di considerare il rapporto in termini gerarchici.

Secondariamente, anche a voler leggere il ruolo di interprete svolto dalla Corte di giustizia in termini di supremazia rispetto alle istanze giudiziarie nazionali (e così non è)²³⁰, certamente lo stesso non potrebbe dirsi con riguardo ai casi in cui la Corte di giustizia dell'Unione europea è adita quale giudice naturale della controversia, vale a dire nei casi di ricorsi diretti.

In tali situazioni la Corte non si pone in rapporto gerarchico con alcun'altra corte o organo giurisdizionale nazionale, essendo l'unica Corte competente a conoscere e giudicare la controversia. Tuttavia, sarà suo interesse mantenere un'autorità tale da essere percepita sul piano nazionale non

²²⁹ R. ADAM, *Les frontières du système juridictionnel de l'Union européenne: le rôle de la Cour de justice et le recours à d'autres instances judiciaires*, in AA.VV. (eds), *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 1 ss.

²³⁰ Lo sviluppo della competenza pregiudiziale della Corte di giustizia dell'Unione europea è tradizionalmente descritta come un dialogo tra giudice nazionale e giudice di Lussemburgo e non potrebbe essere altrimenti: la discrezionalità lasciata al giudice nazionale nella scelta se rinviare la questione sottoposta alla sua attenzione al vaglio della Corte di giustizia (e in futuro, probabilmente, talvolta del Tribunale – si veda capitolo terzo, paragrafo 3.3.) non lascia a quest'ultima alcun potere "gerarchico". La Corte potrà infatti esprimersi solo laddove il giudice nazionale ritenga necessario e dunque invochi il suo intervento. Anche l'assenza di discrezionalità che si verifica nel caso dei giudici di ultima istanza non consente di valutare in termini di supremazia il rapporto tra Corte di Lussemburgo e corti nazionali: l'obbligo non esclude infatti completamente la discrezionalità del giudice, il quale sarà comunque ancora competente a formulare il quesito e dunque delimitare l'area di operatività dell'interpretazione o giudizio di validità della Corte di giustizia.

quale “giudice straniero”, bensì come componente internalizzata dei sistemi giurisdizionali degli Stati membri, con una legittimazione pari a quella di una corte suprema nazionale²³¹.

Definendo i rapporti tra corti, l’articolo 19 TUE istituisce anche uno stretto collegamento con l’articolo 47 della Carta, laddove entrambi richiamano la nozione di tutela giurisdizionale effettiva.

È tuttavia necessario operare un distinguo.

Le due norme hanno infatti una portata applicativa differente *ratione materiae*: mentre l’articolo 47 attribuisce un diritto soggettivo direttamente invocabile dagli individui nei confronti, *in primis*, delle istituzioni europee, diversamente, l’articolo 19, paragrafo 1 TUE determina un’obbligazione positiva in capo agli Stati membri, i quali vengono investiti del compito di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nell’ambito della propria giurisdizione. Peraltro, mentre i diritti derivanti dall’articolo 47 trovano un limite nell’ambito di applicazione della Carta, la quale è invocabile, nei confronti degli Stati membri, «esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione», l’obbligo previsto dall’articolo 19 TUE si espande a tutti i settori disciplinati dal diritto dell’Unione, andando dunque ad interessare una pleora maggiore di situazioni²³².

Se differente è l’ambito di applicazione *ratione materiae*, identico risulta il contenuto della nozione di tutela giurisdizionale effettiva, come confermato da ultimo dalla Corte nella vicenda *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, dove afferma: «[I]l principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell’Unione, cui fa riferimento l’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce, infatti, un principio generale di diritto dell’Unione che deriva dalle tradizionali costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà

²³¹ In questi termini si esprime Timmermans, il quale tuttavia evidenzia la difficoltà di un tale obiettivo in un sistema in cui le spinte politiche degli Stati membri restano particolarmente forti: C. TIMMERMANS, *The European Union’s judicial system*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 398.

²³² Sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, causa C-64/16, punto 29.

fondamentali (...) e che è attualmente affermato all'articolo 47 della Carta»²³³.

2.1.1. I molteplici volti della Corte di giustizia: una corte costituzionale, suprema e di merito.

La particolare giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea, nonché il peculiare ordinamento in cui è inserita, non consentono di assimilarla ad alcuna altra corte nazionale o internazionale²³⁴.

Se si guarda alla sua attività non si può non realizzare che essa racchiude in sé molteplici nature: di corte costituzionale, di corte suprema²³⁵, ma financo di giudice del merito²³⁶.

Svolge il ruolo di una corte costituzionale laddove è chiamata, dalla stessa lettera dei Trattati, ad assicurare l'interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione in conformità ai Trattati. Ciò avviene sicuramente nei casi in cui verifica la validità di un atto di diritto derivato utilizzando quale parametro di valutazione il diritto primario, i Trattati e la Carta²³⁷, che, pur con le dovute precisazioni compiute nel capitolo precedente, rappresentano la costituzione "di fatto" dell'Unione europea²³⁸. In questi termini, la Corte è

²³³ *Ibidem*, punto 35.

²³⁴ S. SAURUGGER, F. TERPAN, *The Court of Justice of the European Union and the politics of law*, Londra, 2017. Già nella sua precedente composizione quale Corte di giustizia delle Comunità economiche europee, essa manifestava tutta la propria peculiarità, come rilevato in: A. MIGLIAZZA, *La Corte di giustizia delle Comunità Europee*, Milano, 1961.

²³⁵ In generale, sul ruolo sempre più centrale della Corte, si vedano: K. SHAW, *The Court of Justice of the European Union. Subsidiarity and proportionality*, Leiden, 2018, p. 117 ss.; C. TOVO, *Constitutionalising the European Court of Justice; the role of structural and procedural reforms*, in *Italian journal of public law*, 2018, p. 447 ss.; K. LENAERTS, *The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1625 ss.; B. VESTERDORF, *A Constitutional Court for the EU?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2006, p. 607 ss.; K. LENAERTS, *Some reflections on the separation of powers in the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1991, p. 11 ss.

²³⁶ K. VON PAPP, *The role and powers of the Court of Justice of the European Union*, in E. GUINCHARD, M.-P. GRANGER (eds), *The new EU judiciary. An analysis of current judicial reforms*, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 101 ss.

²³⁷ Per il tramite del ricorso di annullamento, in carenza o del rinvio pregiudiziale di validità.

²³⁸ K. LENAERTS, *The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1651. È peraltro stata la Corte di giustizia a riconoscere tale natura ai Trattati nel celebre caso *Les Verts* (sentenza della Corte di giustizia

dunque posta a tutela degli obiettivi delineati dai Trattati di cui assicura il rispetto.

Diversamente, il suo ruolo sarà assimilabile a quello di una corte suprema in tutti i casi in cui sarà chiamata, per il mezzo del rinvio pregiudiziale di interpretazione, a garantire l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione. Suonano dunque ancora attuali le parole di Skouris, il quale già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sottolineava la doppia natura della Corte di Lussemburgo quale corte suprema e costituzionale²³⁹.

La natura costituzionale della Corte è peraltro inevitabilmente ricavabile, a posteriori, da quel filone di pronunce con le quali ha plasmato l'ordinamento stesso dell'Unione europea, enunciandone i principi e valori cardine nonché chiarendone i rapporti con gli ordinamenti nazionali e il ruolo giocato dai diritti fondamentali²⁴⁰.

Non solo, a rendere costituzionale la Corte di giustizia dell'Unione europea è stato altresì l'ampliamento delle competenze di cui l'Unione è stata investita, in un'espansione progressiva che ha lasciato sempre meno settori scoperti dal controllo dell'Unione, soprattutto a seguito dell'equiparazione della Carta dei diritti fondamentali ai Trattati²⁴¹. Peraltro, la spinta costituzionale della Corte si manifesta ben prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: come infatti si è avuto modo di analizzare, la Corte inizia ad occuparsi della tutela dei diritti fondamentali anche in assenza di una carta dei diritti, utilizzando come parametro di legittimità le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e i principi generali del diritto. In questi termini quindi la natura costituzionale della Corte pare potersi considerare innata.

delle Comunità economiche europee del 23 aprile 1986, *Parti écologiste Les Verts c. Parlamento europeo*, causa 294/83).

²³⁹ «I do believe though that the most accurate characterisation of the ECJ is that of a very specific court performing both the functions of a supreme court and a constitutional court» (V. SKOURIS, *The position of the European Court of Justice in the EU legal order and its relationship with national constitutional courts*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht: Journal of public law*, 2005, p. 327).

²⁴⁰ Interessante è l'analisi che si legge in: J.H.H. WEILER, *Journey to an unknown destination: a retrospective and prospective of the European Court of Justice in the arena of political integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 1993, p. 417 ss. È la Corte stessa peraltro ad avocare a sé questo ruolo, come rilevano Rosas e Armati: A. ROSAS, L. ARNATI, *EU constitutional law. An introduction*, Oxford, 2018.

²⁴¹ T. TRIDIMAS, *Wreaking the wrongs: balancing rights and the public interest the EU way*, in *Columbia Journal of European Law*, 2023, p. 185 ss.

L'impossibilità di ricondurre alle categorie tradizionali, in maniera certa e inequivocabile, le funzioni svolte dalla Corte di Lussemburgo è senza dubbio frutto della particolarità dell'ordinamento stesso in cui essa opera, per sua stessa ammissione «*sui generis*»²⁴². Tale espressione, forgiata agli albori delle Comunità Economiche Europee, rimane tuttora ricca di significato, essendo senza dubbio riduttivo equiparare l'Unione europea ad un'organizzazione internazionale, ma certamente ad oggi ancora irrealistico considerarla uno Stato federale.

La peculiarità dell'ordinamento in questione investe inevitabilmente anche la Corte e le riflessioni a seguire prendono le mosse esattamente da tale primaria statuizione: il multiforme ruolo da essa ricoperto sommato alla considerazione dell'ordinamento dell'Unione europea quale "ordinamento di nuovo ordine" impongono una verifica più pregnante e approfondita del rispetto delle garanzie di tutela giurisdizionale effettiva da parte della Corte stessa, che prenda le mosse dal procedimento per la sua costituzione per poi procedere all'analisi delle regole procedurali dinanzi ad essa seguite, con particolare attenzione ai ricorsi diretti.

È infatti in tali procedimenti che la Corte di giustizia dell'Unione europea manifesta la sua terza natura, quella di giudice del merito. Quando si tratta di azioni dirette si fa infatti riferimento a vicende nelle quali i giudici di Lussemburgo sono chiamati a pronunciarsi quali unici giudici competenti, senza cioè che alcuna istanza giurisdizionale possa essere adita in loro vece. Ciò è tanto più rilevante quando si tratti di vicende in cui la Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di piena giurisdizione, andando cioè a sindacare appieno il merito della causa. È evidente che sia quindi il settore dei ricorsi diretti quello che più di ogni altro impone una stringente verifica del rispetto delle garanzie *ex* articolo 47 della Carta da parte di Kirchberg.

²⁴² Sentenza della Corte di giustizia, *van Gend & Loos*, cit.

2.2. La procedura di nomina dei giudici della Corte di giustizia.

L'analisi circa indipendenza, imparzialità e costituzione per legge della Corte di giustizia dell'Unione europea non può che partire dallo studio della procedura che conduce alla nomina dei suoi giudici e avvocati generali.

Essa è attualmente disciplinata dagli articoli 253, 254 e 255 TFUE, i quali danno vita ad un procedimento in tre fasi, in cui sono coinvolti gli Stati membri e in particolare i loro governi, il cosiddetto "Comitato 255", di cui si dirà a breve, e il Consiglio.

Giova evidenziare fin da subito che il procedimento di nomina è identico sia per i membri della Corte di giustizia sia per i membri del Tribunale e dunque la trattazione e le osservazioni che verranno svolte in questa parte del lavoro saranno riferibili ad entrambi, fatte salve alcune distinzioni che verranno messe in luce di volta in volta²⁴³.

La prima riguarda i requisiti necessari per poter ricoprire la carica di giudice rispettivamente della Corte di giustizia e del Tribunale, essendo parzialmente differente la formulazione utilizzata dai Trattati.

Il ruolo di giudice della Corte di giustizia e di avvocato generale può infatti essere ricoperto da «personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza» (articolo 253, paragrafo 1 TFUE). Diversamente, l'articolo 254, paragrafo 2 TFUE prevede che i giudici del Tribunale siano scelti tra «persone che offrano tutte le garanzie di indipendenza e possiedano la capacità per l'esercizio di alte funzioni giurisdizionali».

Se parzialmente differente è la formulazione dei requisiti, identica è tuttavia la procedura per addivenire alla nomina, che, come anticipato, può essere suddivisa in tre momenti.

²⁴³ R. MASTROIANNI, *Art. 253*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1949 ss.; M. CONDINANZI, *Art. 254*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1958 ss.; M. CONDINANZI, *Art. 255*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1968 ss.

Il primo di essi non è disciplinato dai Trattati e riguarda l'individuazione delle candidature: ne consegue che questa fase è lasciata interamente nelle mani degli Stati membri, che sono liberi di individuare ciascuno una propria procedura interna di selezione.

Le candidature proposte dagli Stati membri e trasmesse al Consiglio devono tuttavia superare il secondo momento, nel quale sono sottoposte allo scrutinio del Comitato 255, un organo consultivo istituito col Trattato di Lisbona e la cui attività è stabilita dall'articolo 255 TFUE da cui prende il nome²⁴⁴.

Esso è formato da sette persone scelte tra «ex membri della Corte di giustizia e del Tribunale, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali e giuristi di notoria competenza» (articolo 255, paragrafo 2 TFUE), designati con decisione del Consiglio, il quale è altresì chiamato a determinarne le regole di funzionamento.

A tale Comitato i Trattati attribuiscono il compito di verificare che i candidati proposti dagli Stati membri siano adeguati a ricoprire le funzioni di giudice o avvocato generale, secondo i requisiti determinati dagli articoli 253 e 254 TFUE, ulteriormente specificati e precisati dal Comitato stesso fin dall'inizio della propria attività.

Esso ha infatti individuato i sei criteri utilizzati per la valutazione dei candidati proposti dagli Stati Membri, di cui verifica: 1) le capacità giuridiche; 2) l'esperienza professionale; 3) l'abilità nello svolgere la funzione di giudice; 4) le competenze linguistiche; 5) la capacità di lavorare in gruppo, in un ambiente internazionale nel quale diversi sistemi giuridici sono rappresentati; 6) una indubbia indipendenza, imparzialità, probità e integrità del candidato.

²⁴⁴ Il primo *panel* è stato costituito con decisione del Consiglio del 25 febbraio 2010 relativa alla designazione dei membri del comitato previsto all'articolo 255 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 2010/125/EU; il secondo, con decisione del Consiglio dell'11 febbraio 2014 relativa alla designazione dei membri del comitato previsto all'articolo 255 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 2014/76/EU; il terzo, con decisione (EU/Euratom) 2017/2262 del Consiglio del 4 dicembre 2017 relativa alla designazione dei membri del comitato previsto all'articolo 255 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Secondo quanto affermato dal Comitato nei suoi report periodici sull'attività svolta²⁴⁵, i primi tre criteri consentono di verificare che i candidati abbiano i requisiti per l'esercizio delle più alte funzioni giurisdizionali o siano giureconsulti di notoria esperienza, come richiesto dai Trattati.

Direttamente derivante dai Trattati è anche il sesto criterio, che mira ad accertare l'indipendenza dei candidati²⁴⁶.

Le competenze linguistiche vengono invece valutate al fine di verificare l'effettiva capacità di contribuire alla discussione e alle deliberazioni, mentre, ad avviso del Comitato, il quinto criterio, e dunque la predisposizione a lavorare in un ambiente in cui convivono diversi sistemi giuridici, assume particolare rilevanza con riguardo alla capacità dei candidati di comprendere i principi che regolano non solo il diritto dell'Unione europea, ma anche i singoli ordinamenti nazionali coinvolti e che possono avere un ruolo nelle questioni che saranno chiamati a dirimere. Per emettere il proprio parere il Comitato è autorizzato a chiedere precisazioni e informazioni supplementari sia al governo dello Stato membro che ha proposto la candidatura sia al candidato stesso²⁴⁷.

Sebbene sia obbligatorio richiederlo, il parere emesso dal Comitato 255, che deve essere motivato, non è però vincolante: nel terzo momento della procedura in esame, quello della nomina vera e propria, i rappresentanti dei governi degli Stati membri possono infatti discostarsene, procedendo alla nomina di un candidato anche in caso di parere negativo. Occorre tuttavia precisare fin da subito che ciò non è al momento mai avvenuto e la ragione può essere trovata nella necessità di una decisione unanime per addivenire alla nomina da parte dei rappresentanti dei governi degli Stati membri: alla luce di ciò, difficilmente un candidato non approvato dal

²⁴⁵ L'ultimo di tali report è stato rilasciato nel 2022: *Seventh activity report of the panel provided for by Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, adottato il 25 febbraio 2022, disponibile online.

²⁴⁶ Sull'indipendenza nella fase di nomina dei giudici, si veda: M. DE S.-O.-L'E. LASSER, *Judicial appointments, judicial independence and the European High Courts*, in T. PERIŠIN, S. RODIN (eds), *The transformation or reconstitution of Europe. The critical legal studies perspective on the role of the Courts in the European Union*, Oxford-Portland, 2018, p. 121 ss.

²⁴⁷ Decisione del Consiglio, del 25 febbraio 2010, relativa alle norme di funzionamento del comitato previsto all'articolo 255 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 2010/124/UE, punto 6.

Comitato 255, e che dunque non è ritenuto possedere i requisiti sostanziali e formali stabiliti dai Trattati, potrà raggiungere il consenso alla nomina da parte di tutti gli Stati membri. È in questo senso che parte della dottrina ha riconosciuto al Comitato un «potere di veto di fatto»²⁴⁸.

Una volta ottenuto il parere del Comitato e raggiunto l'accordo, i rappresentanti dei governi degli Stati membri possono procedere alla nomina con atto loro proprio.

Se si analizza il procedimento finora descritto sotto la lente dell'articolo 47 della Carta, è possibile individuare alcune criticità che toccano due diversi aspetti: da un lato il rispetto del requisito di indipendenza, imparzialità e costituzione per legge, riconducibili alle prime due fasi del processo di nomina (individuazione delle candidature e parere del Comitato 255); dall'altro, la tutela del diritto ad un rimedio effettivo, con particolare riguardo invece alla terza fase del procedimento, e dunque all'atto di nomina di giudici e avvocati generali.

A fare da filo conduttore è la scarsa pubblicità del procedimento nella sua generalità, non sussistendo alcuna norma che imponga vincoli di trasparenza in alcuna delle fasi menzionate: non sono resi noti i procedimenti seguiti a livello nazionale per l'individuazione delle candidature, né sussiste un obbligo di pubblicazione, ad esempio in Gazzetta Ufficiale, dei candidati proposti dagli Stati membri. A ciò si aggiunge che neanche i pareri del Comitato 255 sono resi pubblici. Se il tema dell'eccessiva politicizzazione del procedimento di nomina può dirsi, per alcuni aspetti, superato dall'introduzione del Comitato di esperti, certo non è possibile affermare che, ad oggi, la procedura sia trasparente e "aperta al pubblico".

Per dare avvio all'analisi delle problematiche che il procedimento di nomina porta con sé è possibile guardare ad un caso concreto, unico nel panorama della giurisprudenza di Lussemburgo, nel quale la Corte di giustizia dell'Unione europea è stata chiamata a valutare il rispetto del

²⁴⁸ H. DE WAELE, *Not all that glitters is gold – the covert failings of EU's Court of Justice*, in *Max Planck Institute Luxembourg for Procedural Law research paper series*, n. 2019/4; H. DE WAELE, *Belonging to a club that accepts you as one of its members: some further thoughts on the modern procedure for selection and appointment as Judge or Advocate General*, in E. GUINCHARD, M.P. GRANGER (eds), *The new EU judiciary*, cit., p. 197 ss.

requisito della costituzione per legge dell'allora Tribunale della Funzione Pubblica (TFP)²⁴⁹, oggi soppresso.

2.3. La Corte giudica se stessa: il caso *Simpson*.

Nel 2020, la Corte di giustizia si è pronunciata sul riesame di due decisioni emesse dal Tribunale quale giudice dell'impugnazione nelle cause riunite *Simpson* e *HG*²⁵⁰, entrambe relative ad una lamentata violazione del requisito della costituzione per legge del Tribunale per la Funzione Pubblica.

I ricorrenti lamentano in particolare che il collegio del TFP cui erano state attribuite le loro controversie non rispettava il requisito della costituzione per legge di cui all'articolo 47 della Carta in quanto non era stato composto in ottemperanza alle norme procedurali dettate per la formazione del tribunale stesso.

Nel 2013 era infatti stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea una chiamata pubblica per la nomina di due giudici del TFP che avrebbero preso servizio per un periodo di sei anni a partire dal 1° ottobre 2014. Ad agosto 2015 arrivava a scadenza anche il mandato di un terzo giudice, ma nessuna *call* pubblica veniva pubblicata per sostituirlo.

Con decisione (EU, Euratom) 2016/454²⁵¹ venivano nominati tre nuovi giudici in sostituzione dei due per i quali era stata indetto il concorso originario e anche del giudice il cui mandato era scaduto nell'agosto 2015. *Simpson* e *HG* contestano la corretta formazione del collegio giudicante in quanto sostengono che la mancata pubblicazione di una *call* pubblica per la nomina del terzo giudice, destinato a sostituire quello il cui mandato era terminato ad agosto 2015, e dunque la nomina in base alla stessa *call* che era

²⁴⁹ Il Tribunale della Funzione Pubblica ha rappresentato l'unico tribunale specializzato istituito ai sensi dell'articolo 257 TFUE, soppresso nel 2016. Del ruolo dei tribunali specializzati nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea si parlerà più diffusamente nel terzo capitolo cui si rinvia.

²⁵⁰ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 marzo 2020, *Erik Simpson c. Consiglio dell'Unione europea e HG c. Commissione europea*, cause riunite C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II.

²⁵¹ Decisione (UE/Euratom) 2016/254 del Consiglio del 22 marzo 2016, recante nomina di tre giudici del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea.

stata attivata per la sostituzione dei primi due giudici costituirebbe una violazione della costituzione per legge del tribunale e quindi dell'articolo 47 della Carta²⁵².

Non si tratteranno in questa sede le questioni che sorgono dall'utilizzo dello strumento del riesame né la particolarità derivante dall'emissione di una pronuncia di riesame circa la composizione di un organo giurisdizionale nel frattempo soppresso²⁵³, ma si concentrerà piuttosto l'attenzione sull'applicazione dello standard di indipendenza e costituzione per legge del giudice ad un tribunale europeo, circostanza nuova nella giurisprudenza della Corte e dunque meritevole di attenzione.

Ad essere contestato al Tribunale della Funzione Pubblica - e dunque ad essere sottoposto al vaglio della Corte - non è in questo caso l'indipendenza o imparzialità del tribunale stesso: tali requisiti non paiono in effetti sollevare criticità. Simpson e HG non sostengono, infatti, di essere stati giudicati da un tribunale non indipendente o non imparziale: piuttosto, ritengono che, non essendo stata rispettata la procedura prevista per la nomina dei giudici del collegio, ciò comporterebbe una violazione della costituzione per legge, il terzo degli elementi previsti dall'articolo 47 della Carta a tutela dell'effettività della tutela giurisdizionale.

Il tema del rispetto delle norme procedurali previste per la nomina dei giudici e dei collegi dei tribunali era già stato affrontato dalla Corte di giustizia. Il richiamo è al caso *Chronopost*²⁵⁴ nel quale i giudici di Lussemburgo hanno riconosciuto che la regolare composizione di un organo giurisdizionale costituisce una «formalità sostanziale», come tale rilevante ai fini della violazione dell'articolo 47 della Carta²⁵⁵.

Nel riesame *Simpson* la Corte tuttavia precisa, in qualche modo contraddicendo quanto statuito in *Chronopost*, che non è sufficiente una

²⁵² Per la descrizione del procedimento di nomina dei membri del TFP si rinvia al successivo paragrafo 2.5.3.

²⁵³ Un'analisi sul punto si può trovare in: G. AGRATI, *Un (ri)esame post mortem: qualche riflessione sull'istituto alla luce della sentenza della Corte di giustizia del 26 marzo 2020, in causa Simpson c. Consiglio*, in *I Post di AISDUE*, 2020, p. 1 ss.

²⁵⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 luglio 2003, *Chronopost SA, La Poste, Repubblica francese c. Union française de l'express (Ufex), DHL International, Federal express international (France) SNC e Crie SA*, cause riunite C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01 P.

²⁵⁵ G. AGRATI, *Un (ri)esame post mortem*, cit.

qualsiasi irregolarità procedurale nella costituzione del giudice e dunque nel procedimento per la sua nomina. A dover essere valutata è infatti la gravità di tale irregolarità, che rileverà solo laddove comporti una «flagrante» violazione del diritto ad un equo processo come in generale tutelato dalla Carta, conseguentemente in grado di provocare un pregiudizio alla “sostanza” di quello stesso diritto²⁵⁶.

Nelle sue conclusioni, l'Avvocato Generale Sharpston disegna un parallelo con la vicenda *Ástráðsson* e tuttavia trae conclusioni almeno parzialmente differenti da quelle accolte in quell'occasione dalla Corte di Strasburgo²⁵⁷.

Se nel caso *Ástráðsson* «la Corte EDU ha concluso che, per loro natura, le violazioni procedurali in questione costituivano una violazione flagrante delle norme applicabili, sia da parte dell'esecutivo, che aveva oltrepassato i limiti del suo potere discrezionale e manifestamente disatteso tali norme, sia da parte del Parlamento, che non aveva adempiuto al proprio dovere di assicurarsi che la procedura di nomina rispettasse l'equilibrio tra il potere legislativo e quello esecutivo»²⁵⁸, l'approccio assunto dall'Avvocato Generale, e seguito dalla Corte nel caso *Simpson*, è più moderato.

Alla domanda se «una violazione delle norme che disciplinano la nomina dei giudici comporti di per sé una violazione del diritto a un equo processo»²⁵⁹, l'Avvocato Generale risponde, di fatto, in maniera negativa, favorendo un'interpretazione restrittiva di quanto stabilito dalla Corte EDU in *Ástráðsson* e riconducendo interamente la riflessione al tema dell'indipendenza dell'organo giudicante, sebbene la richiesta dei ricorrenti riguardasse, come si è visto, un aspetto differente.

L'Avvocato Generale contesta l'interpretazione offerta dai giudici di Strasburgo: sostiene infatti che, nonostante la deliberata violazione delle norme nazionali relative alla procedura di nomina dei giudici, ciò non era sufficiente da sé solo a integrare la violazione dell'articolo 6 CEDU, dovendosi operare una valutazione circa la portata di tale violazione. In

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 12.

²⁵⁷ Si veda capitolo primo, paragrafo 1.2.1.c.

²⁵⁸ Conclusioni dell'Avvocato Generale Eleonor Sharpston, presentate il 12 settembre 2019, *Erik Simpson c. Consiglio dell'Unione europea e HG c. Commissione europea*, cause riunite C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, punto 79.

²⁵⁹ *Ibidem*, punto 68.

altri termini, verificare se essa fosse idonea a comportare un rischio reale che gli altri poteri dello stato «si avvalessero delle loro prerogative in modo tale da compromettere l'integrità della procedura di nomina»²⁶⁰.

Non solo, ad avviso dell'Avvocato Generale, la violazione delle norme procedurali deve essere «flagrante», ma deve altresì «aver minato “la fiducia che la giustizia deve suscitare nei singoli in una società democratica”»²⁶¹. Alla luce di ciò, Sharpston ritiene che i vizi procedurali che hanno intaccato il procedimento di nomina del terzo componente il collegio che ha giudicato le vicende *Simpson* e *HG* non sono tali da aver minato la fiducia della collettività nel sistema giudiziario perché, in ogni caso, la nomina è ricaduta su uno dei componenti la stessa lista da cui erano stati correttamente ricavati i nomi degli altri due giudici e dunque i requisiti e le competenze richieste erano le medesime.

Perché vi sia una censurabile violazione dell'articolo 47 della Carta, nella parte in cui richiede la costituzione per legge del tribunale, è quindi necessario che sia violata una regola di natura fondamentale per la costituzione dell'organo giurisdizionale, sebbene rimanga incerto se tale violazione sia imprescindibile per poter accertare la violazione dell'articolo 47 o se costituisca solo un elemento presuntivo a favore del riconoscimento della stessa²⁶².

Conseguentemente, non essendo stata intaccata l'indipendenza, da leggersi quale fiducia della collettività nel giudiziario, nessuna violazione della costituzione per legge di cui all'articolo 47 della Carta può essere riconosciuta sussistente.

Il ragionamento portato avanti dall'Avvocato Generale viene accolto appieno nella decisione della Corte, la quale offre un'ulteriore precisazione laddove distingue tra irregolarità e violazione di norme, specificando: «Dalle considerazioni che precedono risulta che l'irregolarità nella procedura di nomina di cui trattasi deriva esclusivamente dalla violazione, da parte del Consiglio, dell'invito pubblico a presentare candidature del 3

²⁶⁰ Conclusioni dell'AG Sharpston, *Simpson*, cit., punto 85.

²⁶¹ *Ibidem*, punto 86. A. ROSANÒ, *La nozione di tribunale costituito per legge*, cit., p. 38 ss.

²⁶² C. RIZCALLAH, V. DAVIO, *The requirement that tribunals be established by law*, cit., pp. 581 ss.

dicembre 2013, e non da una violazione dei requisiti derivanti dall'articolo 257, quarto comma, TFUE o dall'articolo 3 dell'allegato I dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea»²⁶³.

Sebbene il richiamo alla vicenda *Ástráðsson* risuoni nell'intera vicenda *Simpson*, non può non rilevarsi come l'approccio delle due Corti sia ontologicamente differente. Se la Corte di Strasburgo coglie l'occasione per delineare un test specifico in tre passaggi, cui i giudici nazionali possono (e devono) ricorrere nel valutare (anche d'ufficio) il rispetto del requisito della costituzione per legge del tribunale, la Corte di Giustizia, al contrario, conferma l'approccio già assunto in *AK*²⁶⁴ e garantisce assoluta preminenza all'indipendenza²⁶⁵.

Ciò è altresì confermato dalla giurisprudenza successiva, dove, come nel caso *Repubblika*²⁶⁶, in cui la Corte rimuove completamente il riferimento alla costituzione per legge e concentra il proprio ragionamento sul requisito dell'indipendenza, in qualche modo «funzionalizzando»²⁶⁷ la costituzione per legge e dimostrando ancora una volta come essa non possa essere considerata un autonomo criterio, ma un requisito dell'indipendenza, fulcro dell'intero sistema.

Non sono mancate le critiche alla posizione “tiepida” assunta dalla Corte, alla quale è stato imputato di essersi limitata a replicare lo standard previsto

²⁶³ Sentenza *Simpson*, punto 68. Il riferimento normativo è ai requisiti previsti da TFUE e Statuto della Corte per la nomina dei giudici del tribunale della funzione pubblica.

²⁶⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 novembre 2019, *AK c. Krajowa Rada Sadownictwa*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18.

²⁶⁵ P. FILIPEK, *The ECJ's independence test as an incomplete tool to assess the lawfulness of domestic courts*, in *Verfassungsblog*, 23 gennaio 2020, disponibile online.

²⁶⁶ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 aprile 2021, *Repubblika c. II-Prim Ministru*, causa C-896/19.

²⁶⁷ Il termine è utilizzato da Rosanò, il quale scrive: «(...) i giudici di Lussemburgo identificano il parametro ermeneutico di riferimento nell'indipendenza del potere giudiziario. Pare potersi parlare allora, anche in questo caso, di una intervenuta funzionalizzazione della costituzione per legge che, da un punto di vista oggettivo, può essere intesa non tanto come requisito in quanto tale degli organi giudiziari, bensì come requisito dell'indipendenza che è, a sua volta, requisito degli organi giudiziari» (A. ROSANÒ, *La nozione di tribunale costituito per legge*, cit., p. 55).

da Strasburgo senza tenere in considerazione che esso costituisce solamente lo standard minimo di tutela dei diritti previsti dalla Carta²⁶⁸.

Pare condivisibile il punto di vista di chi ha evidenziato come qualunque deliberata violazione di una norma procedurale destinata alla nomina dei giudici di un tribunale e, nel caso specifico, del TFP, meriterebbe di essere trattata quale violazione dell'articolo 47 della Carta e, più nello specifico, della costituzione per legge del giudice.

Secondo questa linea di pensiero, limitarsi a riconoscere la violazione della norma solo nei casi in cui sia flagrante e vada ad incidere su un (altro) diritto fondamentale comporterebbe un eccessivo sbilanciamento a favore della certezza del diritto a discapito del rispetto della tutela giurisdizionale effettiva che si estrinseca anche nel rigoroso rispetto delle procedure di nomina dei giudici²⁶⁹. Diversamente, sarebbe piuttosto preferibile riconoscere che qualsivoglia deliberata deviazione dalla procedura stabilita sia idonea a costituire una violazione dell'articolo 47 della Carta, nella parte in cui non assicura al ricorrente il diritto ad essere giudicato da un giudice costituito per legge, lasciando fuori solamente i casi di mera irregolarità procedurale, incapace di incidere sull'integrità dell'intera procedura.

Tale interpretazione potrebbe essere criticata per la sua eccessiva rigidità, soprattutto quando applicata alla nomina dei giudici della Corte di giustizia dell'Unione europea. Per mitigarne gli effetti potrebbe quindi ipotizzarsi, ad esempio, di prevedere una limitata retroattività della pronuncia.

Questo consentirebbe di preservare la fiducia della collettività nel ruolo svolto dall'istituzione, scongiurando al contempo il rischio che le autorità statali, visto il loro preponderante ruolo nel procedimento di nomina delineato dai Trattati, si sentano legittimate a violarne deliberatamente i passaggi, consapevoli che, salvi casi eccezionali, ciò non rappresenterà una violazione dell'articolo 47 della Carta.

²⁶⁸ Si rinvia sul punto al primo capitolo. In aggiunta, si veda: T. SPRONKEN, *Effective defence. The letter of rights and the Salduz-directive*, in G. VERMEULEN (ed), *Defence rights. International and European developments*, Antwerpen – Apeldoorn – Portland, 2012, p. 81 ss.

²⁶⁹ Si fa riferimento in particolare alla posizione di Pech: L. PECH, *Dealing with “fake judges” under EU law: Poland as a case study in light of the Court of Justice’s ruling of 26 March 2020 in Simpson and HG*, in *Reconnect, Working Paper no. 8*, maggio 2020, disponibile online.

Peraltro, è la scelta stessa compiuta dalla Corte di ricondurre nell'alveo del criterio dell'indipendenza anche l'eventuale violazione delle regole procedurali di nomina dei giudici ad imporre una valutazione più rigorosa del loro rispetto. La Corte dapprima collega indipendenza e fiducia della collettività nell'organo giurisdizionale; poi, riconduce il rispetto delle regole di nomina dei giudici al tema dell'indipendenza e, tuttavia, giunge alla conclusione, di fatto, di riconoscere una violazione dell'articolo 47 solamente laddove a non essere rispettati siano i requisiti sostanziali per la nomina stessa.

Si realizza, in questo modo, un cortocircuito: le norme procedurali per la nomina hanno un valore e la loro violazione è potenzialmente idonea ad essere in contrasto con l'articolo 47 della Carta. Eppure, una tale violazione sussisterà solo laddove esse diano altresì origine alla violazione di un'ulteriore norma fondamentale, relativa ad uno dei requisiti sostanziali previsti dai Trattati per ricoprire la funzione di giudice.

Questo *modus procedendi* rischia di privare il diritto ad un giudice costituito per legge della sua autonomia, trasformandolo in un requisito accessorio ad altri con la conseguenza che la deviazione del formale procedimento di nomina dei membri della Corte potrà essere valorizzata solo in casi particolarmente gravi in cui si verifica altresì la violazione di un altro diritto. In altri termini: perdono di rilevanza tutte quelle situazioni in cui viene invocata la tutela del diritto ad un giudice costituito per legge di per sé.

2.4. Un «tribunale indipendente e imparziale costituito per legge»: profili critici alla luce dell'articolo 47 della Carta.

Le riflessioni appena svolte acquistano ancora maggiore rilevanza se lette in combinato con le criticità rinvenibili nell'attuale procedura di nomina di giudici e avvocati generali delineata dagli articoli 253, 254 e 255 TFUE²⁷⁰.

²⁷⁰ F. BANDINI, "An independent and impartial tribunal established by law": the Court of Justice of the European Union in light of Article 47 Charter of Fundamental Rights, in B. HEIDERHOFF, I. QUEIROLO (eds), *EU and private international law: trending topics in contracts, successions, and civil liability*, Napoli, 2023, p. 399 ss.

Le problematiche che si vogliono in questa sede mettere in luce sono tre, corrispondenti alle tre diverse fasi di cui è composta, e che possono, senza i dovuti correttivi, incrinare l'indipendenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e, come tale, la sua legittimità²⁷¹. La prima delle criticità inerisce alla preponderante libertà lasciata agli Stati membri (e in particolare ai loro governi) nella scelta delle procedure per individuare i candidati alla funzione di giudice e avvocato generale; la seconda è invece relativa ai problemi non risolti nel ruolo e *modus operandi* del Comitato 255; infine, la terza riguarda i forti limiti subiti dal diritto ad un rimedio effettivo derivanti da una nomina effettuata con atto dei rappresentanti dei governi degli Stati membri che, allo stato, non trova nel diritto dell'Unione europea alcuna base giuridica per essere opposto o impugnato.

Il dibattito sul tema ha peraltro ricavato nuova linfa da due filoni giurisprudenziali della Corte stessa: il primo, relativo alla vicenda *Sharpston*, di cui si tratterà a breve²⁷², la quale ha messo in luce non solo le criticità del procedimento di nomina, ma anche i vuoti presenti nel sistema di rimedi giurisdizionali dell'Unione europea; il secondo, inerente all'indipendenza dei giudici nazionali quale componente essenziale della *rule of law*, valore fondamentale dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 2 TUE²⁷³.

²⁷¹ Scrive Rosas: «(...) courts should be careful not to overstep their mandate. The quality of judgements is essential. The reasoning should be as clear and convincing as possible, the Court's procedure and practice should be transparent and the members of the Court should be open to criticism from various circles» (A. ROSAS, *The European Court of Justice: do all roads lead to Luxembourg?*, in CEPS Policy insights, 2019, disponibile online, p. 8).

²⁷² Si rinvia al successivo paragrafo 2.4.3.

²⁷³ Proprio questo aspetto ha reso centrale il tema del procedimento di nomina di giudici e avvocati generali della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito della relazione generale al XXX Congresso FIDE tenutosi a Sofia nel 2023. In tale occasione Miguel Poiarés Maduro, ha evidenziato come, allo stato, giudici e avvocati generali della Corte di giustizia dell'Unione europea siano gli unici membri di un'istituzione europea nominati con procedura interamente intergovernativa, senza che alcuna istituzione europea intervenga nel processo, ma lasciando che siano gli Stati membri (e più nello specifico i loro governi) a mantenere salda la prerogativa della nomina dei componenti il consesso giudiziario (M. POIARES MADURO, *General Report on the rule of law in the European Union: development and challenges on the European Union role in protecting the rule of law*, in AA.VV., *Mutual trust, mutual recognition and the rule of law. The XXX FIDE Congress in Sofia, 2023, Congress Publications, Vol. 1, 2023*, p. 23 ss.).

2.4.1. *Il preponderante ruolo dei Governi nazionali.*

Protagonisti indiscussi della procedura di nomina e dunque formazione della Corte di giustizia dell'Unione europea sono gli Stati membri: nelle loro mani è infatti lasciata l'individuazione dei nominativi da proporre per la nomina e la nomina stessa, che lungi dall'essere adottata da una istituzione dell'Unione, è atto proprio dei rappresentanti degli Stati membri, in una dinamica che manifesta da sempre una connotazione fortemente politica²⁷⁴. Fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la nomina dei giudici di Lussemburgo ha costituito un «monopolio degli Stati membri»²⁷⁵. Giudici e avvocati generali venivano scelti e nominati dagli Stati membri, i quali procedevano di comune accordo alla scelta delle personalità ritenute in possesso dei requisiti stabiliti dai Trattati di volta in volta in vigore. In maniera quasi paradossale, tale scelta aveva lo scopo di assicurare alla Corte un certo grado di indipendenza rispetto alle altre istituzioni della Comunità e poi Unione europea, svincolandola, ad esempio, dal Consiglio.

Per assicurare il distacco dalle istituzioni europee, i membri del consesso giudiziario finivano tuttavia per essere profondamente legati alle scelte dei governi nazionali, unici soggetti a poter sindacare candidature e nomine, creando dunque un *vulnus* al principio di indipendenza sotto un diverso punto di vista.

Lo "strapotere" degli Stati membri (e in particolare dei loro governi) nella composizione della massima espressione del potere giudiziario dell'Unione europea è stato duramente criticato dalla dottrina, che ha invocato a più riprese l'introduzione di correttivi volti ad assicurare una maggiore trasparenza ed equità²⁷⁶: i procedimenti di scelta dei candidati a livello nazionale erano infatti spesso nebulosi, senza che il nome proposto dal

²⁷⁴ K.J. ALTER, *The European Court's political power: selected essays*, Oxford, 2009; R. DEHOUSSE, *The European Court of Justice. The politics of judicial integration*, Londra, 1998.

²⁷⁵ F. BATTAGLIA, *Il sistema di selezione dei membri della Corte di giustizia dell'Unione europea fra valutazioni di merito e problemi di trasparenza*, in *Eurojus*, 2019, p. 36.

²⁷⁶ H. DE WAELE, *Not quite the bed that Procrustes built. Dissecting the system for selecting judges at the Court of Justice of the European Union*, in M. BOBEK (ed), *Selecting Europe's judges*, cit., p. 24 ss.

singolo governo venisse fatto oggetto di una vera valutazione da parte degli altri nella fase di espressione di accordo alla nomina²⁷⁷.

La necessità di intervenire sulla qualità del procedimento di nomina dei giudici ha acquisito maggiore urgenza con l'allargamento avvenuto nel 2004, il quale ha comportato, necessariamente, un importante ampliamento altresì del numero dei giudici della Corte di giustizia dell'Unione europea, nonché dei governi coinvolti nel processo. È in questo panorama che, con il Trattato di Lisbona, viene introdotta una fase intermedia tra individuazione dei candidati e nomina di giudici e avvocati generali, nella quale i nomi proposti vengono sottoposti al vaglio del Comitato 255.

La sua introduzione ha, rispetto al passato, ridotto l'impatto politico sulle nomine, imponendo a tutti i candidati un momento di verifica, prima completamente inesistente: sotto questo profilo, il rischio di politicizzazione delle nomine può senza dubbio ritenersi ridotto e ciò è peraltro confermato dal fatto che, in tutti i casi in cui il Comitato ha espresso parere negativo, i rappresentanti dei governi degli Stati membri, pur non vincolati dalla sua posizione, nondimeno vi hanno dato seguito, dimostrando di rispettarne l'autorevolezza e il ruolo di "guardiano" della legittimità e autorevolezza dell'istituzione alla cui composizione in qualche misura contribuisce²⁷⁸.

Seppur mitigato, il ruolo degli Stati membri e, in particolare, dei loro governi, resta tuttavia estremamente pregnante, soprattutto nella fase precedente alla verifica da parte del Comitato 255, ossia quella dell'individuazione delle candidature.

Sul punto, nulla può ricavarsi dai Trattati, i quali non forniscono indicazioni circa le modalità con cui i nominativi proposti debbano essere individuati.

Nel silenzio del diritto primario, il Comitato 255 ha comunque sostenuto costantemente negli anni l'importanza di procedure nazionali di selezione che siano aperte, trasparenti e rigorose, gestite da comitati indipendenti e imparziali incaricati di valutare i candidati²⁷⁹.

²⁷⁷ M. BOBEK, *The Court of Justice of the European Union*, in *College of Europe. Research papers in law*, 2014, disponibile *online*.

²⁷⁸ L'attività stessa del Comitato 255 presenta alcuni elementi di criticità che verranno messi in luce e analizzati nel prosieguo, al paragrafo 2.4.2.

²⁷⁹ È quanto indicato dal Comitato 255 fin dall'inizio della propria attività in tutti i *report* pubblicati.

L'obiettivo, solo parzialmente dichiarato, ma facilmente deducibile, è quello di assicurare l'indipendenza dei futuri nominati fin dal momento della loro candidatura per il tramite della trasparenza delle procedure di selezione. È in quest'ottica che il Comitato richiede agli Stati membri di indicare, con la trasmissione delle candidature, le procedure selettive seguite per individuare i nominativi proposti²⁸⁰.

Se il Comitato 255 manifesta un'evidente predilezione per sistemi che prevedano il ricorso ad *open calls* seguite da valutazioni di comitati o organi indipendenti, appositamente incaricati, parimenti riconosce che nessuna indicazione è fornita dai Trattati e dunque ogni Stato membro è libero di scegliere il sistema ad esso più confacente.

Peraltro, se certamente rilevante, quanto suggerito dal Comitato non ha alcuna vincolatività per gli Stati membri, tanto che è esso stesso a riconoscere nei suoi *report* che, pur esprimendo una decisa preferenza per un certo metodo di selezione rispetto ad un altro, una scelta differente da parte di uno Stato membro non potrà essere idonea a far escludere la candidatura proposta.

Ne consegue che ciascuno Stato resta completamente libero di scegliere i propri candidati nel modo che più preferisce, non essendo, formalmente, neanche obbligato a dichiarare la procedura seguita.

Ci si potrebbe chiedere perché ciò possa costituire una limitazione al principio di indipendenza dei giudici di Lussemburgo e la risposta può ricavarsi, da una parte, dall'osservazione in base alla quale l'assenza di indicazioni circa i procedimenti di nomina nazionali rischia di causare una forte sperequazione nei nominativi proposti; dall'altra, dal possibile condizionamento subito dai giudici della Corte di giustizia dell'Unione europea, laddove la procedura descritta dai Trattati è seguita non solo per la nomina, ma anche per il loro rinnovo. In ogni caso i rischi per

²⁸⁰ «The panel also notes that for a national selection procedure to be considered independent, the principles of impartiality and objectivity must be observed. It is for this reason that, as provided for in the second paragraph of point 6 of the operating rules, since the start of its work the panel has requested information on the national selection procedure whenever this information was not provided directly by the member state proposing the candidate», si legge nell'ultimo report sull'attività emesso dal Comitato 255 (*Seventh activity report*, cit., p. 13).

l'indipendenza sono alimentati dalla forte componente politica, ancora oggi predominante nell'intero procedimento.

La creazione del Comitato 255 potrebbe assicurare sulle problematiche messe in luce: in quanto comitato indipendente, chiamato a valutare tutte le candidature ricevute dagli Stati membri sulla base di una serie di criteri oggettivi e uguali per tutti, esso potrebbe essere infatti in grado di appianare le preoccupazioni che derivano dall'assenza di regole uniformi nella fase iniziale della procedura. Al contempo, tuttavia, è l'attività stessa del Comitato 255, nonché il suo funzionamento, a sollevare interrogativi circa la sua effettiva capacità di arginare i rischi per l'indipendenza dei nominati alla Corte di giustizia: se rispetto al passato esso rappresenta un argine al citato «monopolio» degli Stati membri, qualche dubbio resta circa la sua idoneità a risolvere, da solo, le criticità che un sistema a forte trazione governativa porta con sé.

2.4.2. La scarsa trasparenza dell'attività svolta dal Comitato 255.

L'introduzione, per il tramite del Trattato di Lisbona, del Comitato 255 mirava a superare le perplessità circa la trasparenza e obiettività del sistema di selezione dei giudici precedentemente in vigore²⁸¹.

In assenza di armonizzazione delle procedure nazionali di selezione, la creazione del Comitato 255 ha consentito di introdurre, nel procedimento, una forma di controllo a livello unionale, uguale per tutti i candidati individuati dagli Stati membri. In questo modo ha sicuramente contribuito a scoraggiare modalità di scelta dei candidati da parte di questi ultimi non compatibili con i requisiti di indipendenza e imparzialità richiesti ai giudici della Corte²⁸². Ciò vale altresì con riguardo al rinnovo della carica, anch'esso sottoposto al vaglio del Comitato: in questo modo si impedisce un completo controllo da parte dei governi degli Stati membri, i quali mantengono

²⁸¹ J.-M. SAUVÉ, *Selecting the European Union's Judges. The practice of Article 255 Panel*, in M. BOBEK (ed), *Selecting Europe's judges. A critical review of the appointment procedures to the European Courts*, Oxford, 2015, p. 78 ss.; T. DUMBROVSKY, B. PETKOVA, M. VAN DER SLUIS, *Judicial appointments: the article 255 TFEU advisory panel and selection procedure in the Member States*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 455 ss.

²⁸² M. DE S.-O.-L'E. LASSER, *Judicial dis-appointments. Judicial appointments reform and the rise of European judicial independence*, Oxford, 2020, p. 369.

comunque la prerogativa circa la proposta di rinnovo, potendo influenzare l'operato del giudice nel corso del mandato in vista dello stesso. Su ciò il Comitato 255 non avrebbe (e di fatto non ha) alcun potere di controllo.

Come anticipato, l'attività del Comitato è essa stessa oggetto di critiche. Un primo elemento di criticità riguarda la sua spinta, forse eccessivamente proattiva, nella determinazione dei criteri di valutazione utilizzati nel compimento della propria funzione. È stata, in particolare, contestata l'introduzione di requisiti ultronei rispetto a quanto previsto dalla lettera dei Trattati, determinando in tal modo il profilo del candidato ideale secondo valutazioni non necessariamente in linea con quanto previsto dal diritto primario²⁸³.

Le perplessità circa l'idoneità dell'attività del Comitato a contribuire al superamento del test di indipendenza del procedimento di nomina non riguardano tanto la sua natura puramente consultiva, quanto la scarsa trasparenza, che contribuisce a rafforzare la percezione che l'intero procedimento di nomina sia nebuloso e poco predeterminabile.

Sebbene le regole di funzionamento del Comitato 255 impongano che i suoi pareri siano motivati²⁸⁴, le stesse norme non prevedono che il loro testo sia pubblico né che sia trasmesso alle istituzioni dell'Unione europea: è infatti stabilito che siano trasmessi ai rappresentanti dei governi degli Stati membri che saranno poi chiamati ad adottare l'atto formale di nomina e solo su espressa richiesta della presidenza, possono essere inviati anche ai rappresentanti riuniti in Consiglio.

Non solo, sono le stesse regole di funzionamento a dare la netta impressione che il lavoro del Comitato sia impostato per essere svolto «*behind closed doors*»²⁸⁵.

Circa la trasparenza dei pareri emessi dal Comitato nonché dei colloqui, privati, da esso sostenuti con i candidati, si scontrano due opposte visioni: da una parte chi ritiene che rendere maggiormente accessibile l'intero

²⁸³ *Ibidem*, p. 66 ss.

²⁸⁴ «Il parere emesso dal comitato è motivato. La motivazione enuncia le ragioni principali sulle quali il comitato ha fondato il suo parere» (decisione del Consiglio del 25 febbraio 2010 relativa alle norme di funzionamento del comitato previsto all'articolo 255 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 2010/124/UE, punto 8 allegato).

²⁸⁵ M. DE S.-O.-L'E. LASSER, *Judicial dis-appointments*, cit., p. 60.

procedimento gioverebbe alla sua legittimazione presso la collettività; dall'altra chi invece sostiene che ciò potrebbe comportare una violazione dei diritti del candidato sotto scrutinio che potrebbe vedere la propria reputazione rovinata laddove il contenuto dell'esame non abbia esito positivo²⁸⁶.

Nel bilanciamento tra i due diversi poli di interesse non è probabilmente possibile definire in maniera inequivocabile da quale lato la bilancia dovrebbe pendere. Tuttavia, alla luce di quanto affermato dalla Corte di giustizia nella vicenda *Simpson* e nella giurisprudenza successiva, la fiducia della collettività nel giudiziario è criterio dirimente nella valutazione del rispetto dell'indipendenza (da leggersi anche quale costituzione per legge) di cui all'articolo 47 della Carta²⁸⁷.

Se i principi individuati dalla giurisprudenza della Corte non devono restare lettera morta, sembra difficile immaginare che l'«*appearance of independence*»²⁸⁸, da verificare caso per caso per rilevare eventuali difetti nelle procedure di nomina dei giudici, non sia incrinata dal fatto che il singolo individuo non può in concreto verificare se il controllo sull'indipendenza dei giudici della Corte di giustizia sia stato effettuato correttamente.

La vicenda suona come un caso di scuola, sembrando lontana la possibilità che un singolo individuo veda violato il proprio diritto all'equo processo, nella forma della violazione dell'indipendenza del giudice, al livello della Corte di giustizia dell'Unione europea, quando la sua formazione richiede comunque il rispetto di standard di competenza estremamente elevati.

²⁸⁶ Per un confronto tra i punti di vista, si veda: H. DE WAELE, *Belonging to a club that accepts you as one of its members: some further thoughts on the modern procedure for selection and appointment as Judge or Advocate General*, in E. GUINCHARD, M.P. GRANGER (eds), *The new EU judiciary*, cit., p. 197 ss., e bibliografia ivi citata.

²⁸⁷ M. LELOUP, *The appointment of judges and the right to a tribunal established by law: the ECJ tightens its grip on issues of domestic judicial organization: Review Simpson*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1139 ss.; A. OSTI, *Può un vizio procedurale sulle modalità di selezione dei giudici inficiarne l'indipendenza?*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 716 ss.

²⁸⁸ La nozione è riassunta in questi termini da Krajawski e Ziółkowski: «(...) *the question is whether reasonable citizens, having familiarized themselves with the legal regime of the judicial organization, including the procedure for the judicial appointments and removals, have objective reasons to trust that the judge in their case will remain objective and free from external influences*» (M. KRAJAWSKI, M. ZIÓLKOWSKI, *EU judicial independence decentralized: A.K.*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1125).

Eppure, il caso *Simpson* fornisce un importante precedente per argomentare a favore di una riflessione complessiva sul livello di trasparenza che si vuole raggiungere a livello eurounitario nella formazione dei suoi stessi organi giurisdizionali, laddove essa diviene strumento per accertarne l'indipendenza²⁸⁹.

2.4.3. L'assenza di uno strumento di ricorso avverso la nomina: lezioni dal caso *Sharpston*.

L'ultima delle criticità evidenziate all'inizio del paragrafo riguarda la terza fase della procedura, vale a dire l'atto di nomina.

A rilevare sotto la lente dell'articolo 47 della Carta è in particolare l'assenza di un rimedio giurisdizionale avverso tale atto che, si ricorda, è adottato dai rappresentanti dei governi degli Stati membri.

Per illustrare chiaramente la questione è possibile richiamare il caso *Sharpston*, emblematico sotto diversi profili. Nello specifico, ciò cui si farà riferimento in questa sede, rinviando ad un'analisi successiva i problemi di natura procedurale sollevati dalla vicenda, sono le pronunce di inammissibilità emesse dalla Corte di giustizia e dal Tribunale nei ricorsi proposti da Eleanor Sharpston, con le quali è stato apertamente riconosciuto che non esiste uno strumento o un meccanismo giudiziale per opporsi ad una nomina effettuata ai sensi degli articoli 253 o 254 TFUE.

Il tema riveste particolare rilevanza, poiché il caso *Sharpston* solleva l'interrogativo che questo elaborato si propone di affrontare, vale a dire, con le parole di Kochenov e Butler: «*whether the Court of Justice would qualify as a 'court or tribunal established by law' were its own standards of judicial independence or the ECtHR's, for that matter, to be applied to it*»²⁹⁰.

I fatti relativi alla vicenda *Sharpston*, seppur noti, meritano di essere brevemente ricostruiti.

A seguito dell'accordo di recesso concluso nel gennaio 2020, a partire dal 1° febbraio 2020 il Regno Unito lasciava l'Unione europea e,

²⁸⁹ Circa la necessità di una riforma complessiva, si veda: F. BATTAGLIA, *Il sistema di selezione dei membri*, cit., p. 22 ss.

²⁹⁰ D.V. KOCHENOV, G. BUTLER, *Independence of the Court of Justice of the European Union: unchecked Member States power after the Sharpston affair*, in *European Law Journal*, 2021, p. 290.

conseguentemente, i giudici della Corte di giustizia nonché del Tribunale nominati da tale Paese decadevano dalle loro funzioni al 31 gennaio 2020. Eleanor Sharpston ricopriva all'epoca il ruolo di avvocato generale e il suo mandato sarebbe terminato il 6 ottobre 2021. Secondo quanto stabilito dai Trattati, mentre i giudici sono espressione dello Stato membro che li ha proposti, tale rapporto non sussiste con gli avvocati generali la cui nomina, se si guarda alla lettera dell'articolo 253 TFUE, è slegata da qualsivoglia collegamento con uno Stato membro. Coerentemente, l'Avvocato Generale Sharpston proseguiva la propria attività senza decadere automaticamente dalla funzione all'entrata in vigore dell'accordo di recesso.

Nondimeno, il suo mandato veniva interrotto anticipatamente con una procedura che potrebbe definirsi non ortodossa. Nel gennaio 2020 il Presidente della Corte di giustizia inviava una lettera al Consiglio comunicando che a partire dal 1° febbraio 2020 un posto da avvocato generale sarebbe stato vacante. Tale lettera seguiva la Dichiarazione della Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri del 29 gennaio 2020 nella quale si stabiliva che «gli attuali mandati dei membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione che sono stati nominati, designati o eletti in virtù dell'adesione del Regno Unito all'Unione scadranno pertanto non appena i trattati cesseranno di essere applicabili al Regno Unito, vale a dire alla data del recesso»²⁹¹. Precisava inoltre che «il posto permanente di avvocato generale assegnato al Regno Unito dalla dichiarazione n. 38 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona sarà integrato nel sistema di rotazione degli Stati membri per la nomina degli avvocati generali»²⁹².

A seguito della lettera del Presidente della Corte di giustizia veniva attivata la procedura *ex* articoli 253 e 255 TFUE e il 2 settembre 2020, i rappresentanti dei governi degli Stati membri procedevano alla nomina del sostituto dell'Avvocato Generale Sharpston, con un atto con il quale, dapprima si

²⁹¹ Dichiarazione della Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri relativa alle conseguenze del recesso del Regno Unito dall'Unione europea sugli avvocati generali della Corte di giustizia dell'Unione europea, 29 gennaio 2020, XT 21018/20, p. 1.

²⁹² *Ibidem*, p. 2.

ratificava quanto stabilito dalla Dichiarazione della Conferenza del 29 gennaio 2020 circa l'interruzione del servizio dell'Avvocato Generale nominato dal Regno Unito, e poi si procedeva alla nomina del suo sostituto. È in questo momento che la vicenda giudiziaria prende avvio, manifestando i vuoti di tutela giurisdizionale su cui si vuole concentrare l'attenzione.

Eleanor Sharpston promuove infatti un'azione di parziale annullamento della decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri nella parte relativa alla nomina del suo sostituto, chiedendo anche la temporanea sospensione dell'atto che avrebbe dovuto fargli prendere le funzioni il successivo 7 febbraio 2020. Il 6 settembre 2020 il Tribunale riconosce la complessità delle questioni di diritto sollevate dalla ricorrente e sospende gli effetti dell'atto di nomina²⁹³.

Il giorno dopo la pronuncia dell'ordinanza, il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri propongono due diversi appelli contro l'ordinanza di temporanea sospensione emanata dal Tribunale e cinque giorni dopo, il 10 settembre 2020, la Corte di giustizia emette la propria decisione, la cui argomentazione mette chiaramente in luce il deficit di tutela giurisdizionale sussistente nell'ambito della procedura di nomina di giudici e avvocati generali.

Nell'ordinanza emessa nell'ambito dell'appello promosso dal Consiglio si legge che in un «prima facie case» una misura provvisoria non può essere riconosciuta quando è evidente che le questioni sollevate nella proposizione del caso principale non hanno prospettive di successo²⁹⁴. L'assenza di tali prospettive nell'azione intentata da Eleanor Sharpston risiederebbe nel fatto che il testo dell'articolo 263 TFUE è chiaro nello stabilire che solo gli atti di istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione sono soggetti al sindacato della Corte²⁹⁵. Conseguentemente, gli atti dei rappresentanti dei

²⁹³ Ordinanza del giudice del Tribunale dell'Unione europea per le misure cautelari del 6 ottobre 2020, *Eleanor Sharpston c. Consiglio dell'Unione europea e rappresentanti dei governi degli Stati membri*, causa T-550/20 R.

²⁹⁴ «It is not possible for the condition concerning a prima facie case to be fulfilled and, consequently, for the application for interim relief to be granted, even on a provisional basis, where it is apparent, prima facie, that the main action has no prospect of success» (ordinanza del vice presidente della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 settembre 2020, *Consiglio dell'Unione europea c. Eleanor Sharpston*, causa C-423/20 P(R), punto 22).

²⁹⁵ «It is clear from the very wording of Article 263 TFEU that only acts of the institutions, bodies, offices and agencies of the Union are subject to the judicial review that is exercised by the

governi degli Stati membri, che non agiscano nella loro capacità di membri del Consiglio o del Consiglio europeo, ma quale collettivo di rappresentanza degli Stati membri non possono essere oggetto di controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea²⁹⁶.

Secondo la Corte di giustizia, dunque, Eleanor Sharpston non è legittimata a chiedere l'annullamento dell'atto di nomina del suo sostituto in quanto tale atto non rientra tra quelli ricorribili per annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

Il medesimo ragionamento viene ovviamente ripetuto nell'ordinanza emessa all'esito dell'appello proposto dai rappresentanti dei governi degli Stati membri²⁹⁷, nonché nelle successive decisioni del Tribunale pronunciate nell'ambito degli ulteriori ricorsi proposti da Eleanor Sharpston avverso la Dichiarazione della Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri del 29 gennaio 2020²⁹⁸ e la lettera del Presidente della Corte di giustizia del 31 gennaio 2020²⁹⁹. In tutti i casi l'esito è il medesimo: inammissibilità della domanda.

La vicenda *Sharpston* e la sua gestione da parte della Corte di giustizia sono state al centro di numerose critiche, anche feroci³⁰⁰, che hanno toccato i temi dello Stato di diritto, della tutela giurisdizionale effettiva, del rispetto dei diritti procedurali assicurati dai regolamenti di procedura della Corte di giustizia e del Tribunale.

Court of Justice on the basis of that provision» (ordinanza del vice presidente della Corte di giustizia, *Consiglio dell'Unione europea c. Eleanor Sharpston*, punto 25).

²⁹⁶ «[A]cts adopted by Representatives of the Member States, acting not in their capacity as members of the Council of the European Union or of the European Council but as representatives of their governments, and thus collectively exercising the powers of the Member States, are not subject to judicial review by the courts of the Union» (ordinanza del vice presidente della Corte di giustizia, *Consiglio dell'Unione europea c. Eleanor Sharpston*, punto 26).

²⁹⁷ Ordinanza del vice presidente della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 settembre 2020, *Rappresentanti dei governi degli Stati membri c. Eleanor Sharpston*, causa C-424/20 P(R).

²⁹⁸ Ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 6 ottobre 2020, *Eleanor Sharpston c. Consiglio dell'Unione europea e Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri*, causa T-180/20.

²⁹⁹ *Ibidem*.

³⁰⁰ Estremamente critica è la posizione di Kochenev e Butler, che in una lunga serie di contributi hanno messo in luce le carenze sistematiche del *modus operandi* della Corte di giustizia nel corso dell'intera vicenda: D.V. KOCHENOV, G. BUTLER, *Independence of the Court of Justice*, cit., p. 262 ss. e bibliografia ivi citata.

Per quanto qui interessa, l'aspetto della mancanza di un rimedio giurisdizionale che consenta di impugnare l'atto di nomina di giudici e avvocati generali pare quello prevalente, poiché manifesta la scelta chiara della Corte di giustizia di applicare a sé stessa uno standard differente rispetto a quello preteso negli Stati membri.

Essa ha di fatto impedito di procedere ad una discussione sulla possibile illegittimità della vicenda in questione, in qualche modo nascondendosi dietro al dito della lettera dell'articolo 263 TFUE e dell'impossibilità di ricondurre un atto dei rappresentanti dei governi degli Stati membri alla categoria degli atti annullabili³⁰¹.

Se è senza dubbio contestabile la scelta operata dalla Corte, la quale in altre occasioni non ha mancato di esprimere un maggiore "coraggio" interpretativo nell'ampliare la pletora degli atti impugnabili o addirittura dei soggetti legittimati a proporre un ricorso per annullamento, ciò che merita di essere rilevato è il vuoto normativo esistente.

Indipendentemente dalla posizione formalistica adottata dalla Corte di giustizia, quello che essa ha messo senza dubbio in risalto con l'ordinanza del 10 settembre 2020, è che non esiste un meccanismo giurisdizionale per opporsi ad un atto dei rappresentanti dei governi degli Stati membri. E ciò appare tanto più grave se si riflette sul fatto che l'atto in questione è quello che determina la costituzione stessa di quella Corte di giustizia che è poi chiamata a giudicare della tenuta dell'intero sistema.

³⁰¹ Nella sua relazione generale al XXX Congresso FIDE, il General Rapporteur si è espresso in questi termini: «*I regret, however, that the Court did not engage with the substantive arguments. In my view, it missed the opportunity to explain that even if the stability of judicial tenure is a crucial aspect to protect judicial independence, that stability is not absolute. What is crucial is for the end of any judicial tenure not to depend on an exercise of any political discretion. (...) On the other hand, I have many doubts as to the decision to consider the annulment action manifestly inadmissible because "acts adopted by representatives of the governments of the Member States acting, not in their capacity as members of the Council, but as representatives of their governments, and thus collectively exercising the powers of the Member States, are not subject to judicial review by the EU Courts", this independently of whether such acts can put into question the rule of law in the European Union. In my view, the Court ought at least to have considered that, even if the act in question is not adopted by an EU institution, it is an act intended to have legal effect and that the general principle of the rule of law in the European Union requires that act to be subject to judicial review*» (M. POIARES MADURO, *General Report on the rule of law*, cit., pp. 59-60).

In un gioco di specchi con poche luci e molte ombre, la vicenda *Sharpston* manifesta tutte le debolezze di un sistema di nomina dei giudici (e degli Avvocati Generali) interamente lasciato alla volontà degli Stati membri, nel quale neanche la Corte stessa riesce (o vuole) penetrare per garantire il rispetto delle garanzie di cui all'articolo 47 della Carta.

Il problema qui evidenziato non è un caso isolato.

L'assenza di uno strumento di ricorso avverso gli atti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri rileva non solo con riguardo agli atti di nomina di giudici e avvocati generali, ma anche in altri ambiti, nei quali la Corte di giustizia ha avuto occasione di pronunciarsi, reiterando l'impossibilità di intervenire. La prima vicenda che merita di essere menzionata ha riguardato un ricorso di annullamento presentato da NF avverso l'accordo UE-Turchia in materia migratoria stipulato il 18 marzo 2016³⁰². Fulcro dell'analisi del Tribunale è l'individuazione del soggetto che abbia effettivamente stipulato tale accordo: il Consiglio europeo o i rappresentanti dei governi degli Stati membri?

Ad avviso del Tribunale, dai documenti prodotti dal Consiglio europeo in giudizio sarebbe possibile dedurre che, *a latere* di un incontro tra il Consiglio europeo e i rappresentanti turchi, si sarebbe altresì svolto un vertice internazionale tra i membri del Consiglio europeo e i medesimi rappresentanti. I due incontri avrebbero poi seguito vie giuridiche separate e l'accordo UE-Turchia, sebbene erroneamente riportato nei comunicati stampa quale accordo dell'Unione europea, costituirebbe in realtà un atto dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, come tale escluso dal sindacato della Corte di giustizia dell'Unione europea, incompetente a conoscere dalla questione.

³⁰² Ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 28 febbraio 2017, *NF c. Consiglio europeo*, causa T-192/16. L'appello dinanzi alla Corte di giustizia è stato dichiarato inammissibile in quanto carente nella precisa indicazione dei motivi di diritto sui quali si fondava: ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 settembre 2018, *NF, NG, NM c. Consiglio europeo*, cause riunite C-208/17 P, C-209/17 P e C-210 P.

Le medesime conclusioni vengono raggiunte nei procedimenti *EMA*³⁰³ ed *ELA*³⁰⁴ relative alla fissazione della sede, il primo dell' Agenzia europea per i medicinali, il secondo dell' Autorità europea del lavoro, in cui ad essere contestati sono atti adottati, ad avviso delle parti ricorrenti, dal Consiglio dell'Unione europea.

La questione, nei tre casi appena citati, verte sui criteri da utilizzare per determinare se un certo atto, adottato da soggetti che possono agire sia quali membri di un'istituzione dell'Unione europea sia al di fuori di essa, costituisca in concreto un atto dell'Unione europea e, come tale, passibile di annullamento *ex* articolo 263 TFUE³⁰⁵. L'incertezza che può sorgere in vicende di questo genere è tuttavia del tutto assente quando la decisione in questione sia un atto di nomina di un giudice o di un avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea: qui infatti non vi sono dubbi, poiché è il Trattato stesso a stabilire che l'atto sia un atto dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, scelta operata dagli Autori dei Trattati con consapevolezza, confermando l'intenzione di avocare a sé una tale, importante, prerogativa.

³⁰³ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 luglio 2022, *Repubblica italiana, Comune di Milano c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-59/18 e C-182/18.

³⁰⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 luglio 2022, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-743/19.

³⁰⁵ Con riferimento al primo piano d'indagine, gli atti in questione sono di norma adottati *a latere* del Consiglio europeo o del Consiglio dell'Unione europea, formalmente distinti da atti di queste istituzioni e purtuttavia dotati di un «nesso organico e funzionale con l'attività dell'Unione» e (...) fondamentali rispetto al suo sviluppo istituzionale, anche se non trovano fondamento giuridico nei trattati» (C. AMALFITANO, *I limiti alla sindacabilità degli atti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri con rilevanza "comunitaria"*, in *I Post di AISDUE*, 2024, p. 6). I criteri tradizionalmente utilizzati, singolarmente o in combinazione tra loro, per ricondurre un atto di tal genere all'alveo del diritto dell'Unione europea (e quindi del controllo giurisdizionale della sua Corte di giustizia) sono quello del riparto di competenze tra Stati membri e Unione europea, quello del contenuto dell'atto e quello del contesto in cui l'atto viene adottato. La dottrina ha criticato le scelte compiute dai giudici di Lussemburgo nelle tre vicende citate, contestando in particolare la corretta applicazione dei criteri qui menzionati, con la conseguente causazione di un «sostanziale vuoto di tutela giurisdizionale, una lacuna grave rispetto al principio di effettività su cui l'ordinamento dell'Unione si fonda, di fatto riconoscendo una sostanziale immunità agli Stati membri, che sono lasciati liberi di agire con eccessiva discrezionalità e che potrebbero abusare (pro futuro) della stessa, agendo come tali anziché, più propriamente, nella loro veste istituzionale in ambiti di competenza esclusiva UE al fine di sottrarsi, appunto, ad ogni forma di controllo del loro operato» (C. AMALFITANO, *I limiti alla sindacabilità*, cit., p. 22).

Le riflessioni che possono quindi essere compiute con riferimento ad altre vicende trovano quindi poco spazio a questo riguardo. Mentre, infatti, la domanda centrale nelle cause relative all'accordo UE-Turchia e alla sede delle nuove agenzie era: «L'atto in discussione è un atto dell'Unione europea o un atto dei rappresentanti dei governi degli Stati membri?»³⁰⁶, diversamente, nel caso degli atti di nomina, l'interrogativo che ci si pone è: «È compatibile con l'ordinamento delineato dai Trattati nonché con la giurisprudenza della Corte un sistema che sceglie un atto escluso dal vaglio giurisdizionale della Corte come atto per la nomina dei suoi giudici?». I piani di indagine sono quindi almeno parzialmente differenti e nelle prossime pagine ci si concentrerà sul secondo.

2.5. Possibili profili di riforma.

La portata di quanto finora descritto sembra chiara: il procedimento di nomina di giudici e avvocati generali della Corte di giustizia dell'Unione europea non è allo stato regolato da un equilibrato sistema di *checks and balances*, rimanendo di natura puramente intergovernativa. All'importante e predominante ruolo svolto dagli Stati membri, soprattutto nella loro componente governativa, non fa da *pendant* un sistema sufficientemente sviluppato di garanzie idonee ad assicurare che il loro potere non si trasformi in abuso.

Volendo applicare il "*Simpson test*", elaborato nell'omonimo caso, alla Corte stessa, sorgerebbero infatti dubbi circa il suo superamento: in particolare, l'assoluta sovranità degli Stati membri nella procedura e, ancor più, dei loro

³⁰⁶ Secondo Spaventa, quando si tratti di un atto collettivo dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, la possibilità o meno per la Corte di giustizia dell'Unione europea di intervenire dipenderà dalla presenza di un'azione da parte dell'Unione europea che segua quell'atto: «*In particular, in the writer's opinion, the jurisdiction of the Court of Justice is triggered in the following cases: - in relation to the functional hybrid act if it can be established that the act has been "co-authored" by Member States and an EU institution: in order to determine whether that is the case, we must engage in a careful analysis of the extent to which the act can be ascribed also to the EU (...). - In relation to the EU acts that flow from the collective decision of the Member States (...). In relation to those acts, both Article 263 TFEU and Article 267 TFEU apply*» (E. SPAVENTA, *Constitutional creativity or constitutional deception? Acts of the Member States acting collectively and jurisdiction of the Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 2021, pp. 1722-1723).

governi, impone di interrogarsi se il procedimento di nomina così come attualmente previsto sia in grado di assicurare che non si verifichi un effettivo rischio di esercizio di «*undue discretion*» da parte dei poteri dello Stato e, in particolare, dell'esecutivo, andando a minare l'integrità del procedimento di nomina stesso e ingenerando un dubbio circa indipendenza e imparzialità del giudice³⁰⁷.

L'«*undue discretion*» sembra potersi manifestare, dapprima, nell'assoluta libertà nella scelta non tanto dei candidati alla nomina, quanto delle procedure di selezione per quegli stessi candidati; a seguire, nel ruolo tutto sommato debole ricoperto dal Comitato 255, la cui assenza di trasparenza nell'operato rischia di limitarne la percezione di indipendenza; e, da ultimo, nell'assenza di rimedi giurisdizionali che consentano di contestare le nomine effettuate. Peraltro, se è certamente rinvenibile una peculiarità del sistema dell'Unione europea anche con riguardo alla separazione dei poteri, altrettanto indubbio è che gli Stati membri e, in particolare, i loro esecutivi partecipano, almeno in parte, della funzione esecutiva dell'Unione europea nelle vesti di Consiglio e Consiglio europeo³⁰⁸.

Se si assume l'angolo visuale dell'articolo 47 della Carta, quanto appena descritto offre l'opportunità per svolgere alcune riflessioni circa possibili percorsi di riforma che rendano l'intera procedura più coerente con il rispetto dei criteri in tale norma stabiliti. Ciò primariamente allo scopo di assicurare che l'indipendenza della Corte, quale condizione per la sua stessa legittimazione, sia garantita fin dal primo momento della sua formazione³⁰⁹.

³⁰⁷ B. SMULDERS, *Increasing convergence between the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union in their recent case law on judicial independence: the case of irregular judicial appointments*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 118.

³⁰⁸ Schütze identifica cinque diverse funzioni governative nell'Unione europea. In tre di esse Consiglio o Consiglio europeo prendono parte. Si tratta della funzione legislativa, di quella esterna, di quella esecutiva: R. SCHÜTZE, *European Union law*, cit., p. 153 ss.

³⁰⁹ È Perillo ad indicare indipendenza e sottoposizione alla legge quali condizioni della legittimazione dell'operato della Corte di giustizia: «*J'observe, cependant, que l'indépendance du juge et sa soumission au droit sont des 'conditions' de l'exercice du mandat juridictionnel qui vont nécessairement de pair, l'une étant l'aboutissement de l'autre*» (E. PERILLO, *La justice européenne: au nom de qui?*, in AA.VV. (eds), *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 701, e bibliografia ivi citata).

2.5.1. *L'armonizzazione delle procedure di selezione a livello nazionale.*

Sul piano nazionale, internazionale o europeo non esiste accordo su quale sia la procedura di nomina dei giudici "giusta" e migliore³¹⁰. Obiettivo di questa analisi è dunque offrire possibili spunti per l'individuazione dei correttivi da adottare al fine di rendere la procedura dotata dei necessari pesi e contrappesi che ne impediscano l'abuso.

Tradizionalmente i procedimenti variano molto, prevedendosi alternativamente, concorsi pubblici per l'accesso, nomina a seguito di selezione svolta in base a candidature volontarie valutate da comitati di esperti, nomine da parte dei parlamenti o sistemi ibridi in cui diverse di queste opzioni vengono combinate nella continua ricerca di un sistema che sia idoneo a garantire l'indipendenza del giudiziario e la sua imparzialità³¹¹. Individuare una soluzione ottimale appare particolarmente complesso nelle giurisdizioni internazionali in cui gli Stati ricoprono un ruolo primario.

Come si è visto, non è immune al problema la Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale, peraltro, impone una valutazione ancora differente data dalla sua particolare giurisdizione: se non si può prescindere dalla sua originaria natura di giurisdizione internazionale, è tuttavia altrettanto evidente che la progressiva trasformazione delle sue competenze l'hanno resa, da un lato corte costituzionale dell'Unione europea e talvolta sua corte suprema, dall'altro giudice naturale per gli individui in materia di ricorsi diretti³¹². Ciò impone, pertanto, uno sforzo ancora ulteriore nel verificare che il procedimento di nomina dei suoi giudici assicuri le garanzie di indipendenza che essa richiede alle corti nazionali.

Se *sui generis* è l'ordinamento in cui la Corte opera, *sui generis* dovrà essere anche la procedura che porta alla nomina dei suoi membri in termini di garanzie di indipendenza assicurate.

³¹⁰ H. DE WAELE, *Not all that glitters is gold*, cit.; K. MALLESON, P.H. RUSSEL (eds), *Appointing judges in an age of judicial power. Critical perspectives from around the world*, Toronto-Buffalo-London, 2007.

³¹¹ Per una panoramica sul punto e in particolare sul ruolo dei comitati consultivi, si veda: F. BATTAGLIA, *Il sistema di selezione dei membri*, cit., p. 22 ss.

³¹² Si richiamano i paragrafi 2.1. e 2.1.1.

Muoversi nel senso di un sistema trasparente per la nomina dei massimi giudici dell'Unione europea sembra infatti essere la naturale conseguenza – o presupposto, a seconda del punto di vista assunto – proprio di quella natura peculiare che essa riveste: intrinsecamente internazionale e purtuttavia con la capacità di incidere sulle situazioni giuridiche soggettive degli individui sottoposti alla sua giurisdizione grazie alla portata obbligatoria delle sue pronunce e al sistema di esecuzione delle stesse, nonché di rimedi in caso di loro violazione che la distinguono chiaramente dagli altri ordinamenti internazionali.

In questo scenario, non sembra inopportuno aspettarsi che i giudici che vi siedono assicurino le stesse garanzie di indipendenza pretese a livello nazionale più che internazionale (o sovranazionale).

Non solo: sempre tenendo a mente il particolare ruolo della Corte e la sua posizione nell'architettura istituzionale dell'Unione europea, risulta anacronistico un sistema di selezione dei suoi giudici che non preveda alcun intervento da parte di un'istituzione dell'Unione stessa. La Corte di giustizia è giudice dell'Unione europea e tuttavia la definizione della sua compagine interna rimane prerogativa degli Stati membri, con una tendenza intergovernativa che risulta scollegata dall'evoluzione dell'Unione stessa, sviluppatasi proprio svincolandone il funzionamento dal potere degli Stati membri, convogliato nelle istituzioni europee in una tendenza federalista, mai completamente realizzata³¹³.

Una prima proposta di riforma in linea con tale tendenza e idonea a garantire una maggiore “*appearance of independence*” agli occhi della collettività è quella che suggerisce di procedere ad un'armonizzazione dei sistemi nazionali di individuazione delle candidature, prevedendosi, ad esempio, la necessaria partecipazione al procedimento di una o più istituzioni nazionali a legittimazione democratica. In questo modo, pur rimanendo in mano agli Stati membri, la fase di selezione delle candidature assicurerebbe garanzie minime di uniformità, eliminando quell'area grigia

³¹³ Perillo qualifica come «anomala» la procedura di nomina dei membri della Corte di giustizia rilevando come, a seguito del Trattato di Lisbona, essa sia rimasta l'unica istituzione la cui composizione è interamente rimessa agli Stati (E. PERILLO, *La justice européenne*, cit., p. 709 ss.).

di incertezza che impedisce di valutare effettivamente se i candidati prescelti dagli Stati membri siano in grado di assicurare le garanzie di indipendenza necessarie per ricoprire il ruolo.

Si potrebbe, ad esempio, porre la questione con riguardo a quegli ordinamenti cui viene contestato il rispetto dello stato di diritto nella misura in cui le procedure nazionali di selezione e nomina dei giudici non assicurano l'indipendenza della magistratura, come accaduto in questi ultimi anni con Polonia e Ungheria. Pur rimanendo al momento un esercizio solo mentale, viene da chiedersi perché le stesse preoccupazioni circa l'effettiva indipendenza dei candidati non possano sorgere anche con riguardo alla selezione delle personalità da proporre quali giudici e avvocati generali in Lussemburgo. In tal senso, non sarebbe sufficiente invocare il ruolo svolto dal Comitato 255: come è stato condivisibilmente affermato in dottrina, «l'istituzione di un organismo intermedio, con il compito di fornire un parere sull'adeguatezza dei candidati, è utile non tanto a rafforzare la trasparenza e la legittimità del processo di *judicial appointment*, quanto, piuttosto, a garantire la "qualità" dei candidati proposti dagli Stati. Di conseguenza, è uno strumento che può costituire un valore aggiunto se la procedura di nomina è di per sé trasparente ed aperta, ma che non è suscettibile di correggere un meccanismo, invece, che resta, comunque, esclusivamente nelle mani dei governi degli Stati membri»³¹⁴.

In quest'ottica può essere letto il recente rinvio pregiudiziale proposto dal tribunale di Vilnius (*Vilniaus apygardos administracinis teismas*)³¹⁵, con il quale sono state sottoposte all'attenzione della Corte di giustizia due questioni. Con la prima chiede se il combinato disposto degli articoli 254 TFUE e 19, paragrafo 2 TUE impone «che un candidato alla nomina a giudice del Tribunale dell'Unione europea sia scelto in uno Stato membro dell'Unione europea esclusivamente in base alle capacità professionali».

Più rilevante risulta tuttavia la seconda: il tribunale chiede infatti «se una prassi nazionale, come quella controversa nella fattispecie in esame (...) sia

³¹⁴ F. BATTAGLIA, *Il sistema di selezione dei membri*, cit., p. 53.

³¹⁵ Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Vilniaus apygardos administracinis teismas (Lituania) il 28 febbraio 2023, *Virgilijus Valančius c. Lietuvos Respublikos vyriausybė*, causa C-119/23. L'Avvocato Generale Emiliou presenterà le proprie conclusioni il 18 aprile 2024.

compatibile con il requisito, previsto dall'articolo 254 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea, secondo cui il giudice deve offrire tutte le garanzie di indipendenza e soddisfare le altre condizioni richieste per le cariche giurisdizionali, tenuto conto del fatto che un giudice nominato illecitamente potrebbe influire sulle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea».

La prassi riferita dal tribunale del rinvio prevede che il governo lituano costituisca un comitato di esperti indipendenti al fine di valutare i candidati da proporre per la nomina a giudici del Tribunale dell'Unione europea, comitato che redige una graduatoria in base a «criteri di selezione chiari e a obiettivi prestabiliti» proponendo di conseguenza al governo il candidato che ha ottenuto il punteggio più elevato. La questione sottoposta all'attenzione della Corte verte attorno al caso in cui il governo nazionale anziché seguire l'indicazione del comitato, indica quale candidato ai sensi dell'articolo 254 TFUE, una personalità diversa, sempre presente nella graduatoria stilata dal comitato, ma non quello che ha raggiunto la prima posizione. L'analogia con la vicenda *Ástráðsson* è evidente.

Ciò che nella domanda pregiudiziale risulta particolarmente interessante è il collegamento che potrebbe definirsi "sostanziale" tra procedura di selezione delle candidature a livello nazionale e legittimità dell'azione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il giudice del rinvio non solleva genericamente la questione della compatibilità di un certo processo interno di scelta dei candidati con il rispetto dei requisiti di indipendenza e competenza stabiliti dai Trattati, ma, uscendo dall'aspetto puramente formale della procedura, guarda alla sostanza del ruolo che il candidato prescelto andrà a ricoprire: in altre parole si chiede alla Corte se il governo di uno Stato membro sia di fatto legittimato a cambiare le regole a procedura avviata senza che questo incida sulla legittimità dell'operato del giudice della cui nomina si tratta.

La riluttanza mostrata dalla Corte nelle vicende *Simpson* e *Sharpston* a stigmatizzare situazioni in cui i confini tra rispetto e violazione delle procedure di nomina dei giudici dell'Unione europea sono incerti lascia pensare che difficilmente in questo caso assumerà un atteggiamento

differente, tenuta peraltro in considerazione la portata che una presa di posizione chiara della Corte potrebbe avere in questo contesto³¹⁶. Pronunciarsi, infatti, nel senso della compatibilità di una procedura interna irregolare con i requisiti stabiliti dai Trattati significherebbe indebolire ulteriormente la già scarsa certezza e trasparenza della fase di individuazione delle candidature. Al contrario, esprimersi nel senso della non compatibilità potrebbe costituire un'indebita interferenza in un'attività, la scelta delle candidature *ex* articolo 254 TFUE, che i Trattati lasciano interamente nelle mani degli Stati membri.

È proprio la difficoltà appena illustrata che renderebbe quanto più necessaria una riforma nel senso dell'armonizzazione delle procedure di selezione dei candidati al livello nazionale, sì da garantire una maggiore uniformità e, eventualmente, anche un controllo giurisdizionale sul rispetto delle regole minime comuni a tutti gli Stati membri da parte dei giudici nazionali e, in secondo luogo, della Corte di giustizia.

2.5.2. Una maggiore accessibilità dell'attività svolta dal Comitato 255.

Il limite della scarsa trasparenza e omogeneità delle procedure di selezione potrebbe ovviamente essere altresì superato dalla modifica dei Trattati con la previsione di un ruolo per le istituzioni europee, non meramente consultivo come quello ricoperto dal Comitato 255 – il quale peraltro non è un'istituzione –, ma maggiormente pregnante. Così come una maggiore trasparenza e dunque apertura delle procedure di selezione nazionali potrebbero essere garantite dall'inclusione in esse delle istituzioni democraticamente elette, lo stesso ragionamento potrebbe essere portato al livello europeo prevedendo il coinvolgimento del Parlamento europeo nel processo di nomina.

³¹⁶ La vicenda potrebbe peraltro condurre la Corte di giustizia ad affermare che non possa rinvenirsi una carenza in termini di tutela giurisdizionale effettiva poiché, nel sistema integrato delineato dall'articolo 19 TUE, la presenza di una via di accesso giurisdizionale dinanzi al giudice nazionale ben può essere idonea a soddisfare il requisito richiesto dall'articolo 47 della Carta. Una tale interpretazione non è, tuttavia, del tutto convincente laddove l'atto finale di nomina del giudice non può certamente essere considerato un atto di diritto nazionale e quindi difficilmente la sua validità e legittimità potrebbero essere ritenute di sua competenza da un giudice nazionale.

Occorre tuttavia evidenziare come tale ipotesi non sia certamente nuova: una proposta in tal senso era stata fatta prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ma era stata la stessa Corte di giustizia ad esprimere parere contrario. Il perdurante desiderio del Parlamento europeo di prendere parte alla procedura di nomina non è mai stato realizzato e questo solleva qualche perplessità sull'effettiva possibilità di procedere in tal senso, tenuto peraltro conto che la previsione di un suo ruolo imporrebbe una revisione dei Trattati: se, pur richiesto già all'epoca, si è scelto di escludere tale istituzione al momento della stipula del Trattato di Lisbona, non pare ci siano ora le condizioni per un cambio completo di atteggiamento.

Come noto, il compromesso raggiunto a Lisbona ha previsto la creazione del Comitato 255, la cui attività e *modus operandi* non è esente da problemi³¹⁷. Nonostante ciò, vi è chi, fin dalla sua creazione, ne ha proposto un ampliamento delle competenze. Contrariamente a chi ne ha negli anni contestato l'eccessiva ingerenza nel procedimento, manifestatasi ad esempio nell'apparente allargamento dei criteri di valutazione delle candidature ad elementi non previsti dai Trattati istitutivi, vi è stato chi ha invece proposto di renderlo ancora più protagonista, attribuendogli un ruolo chiave anche nella fase di selezione dei candidati³¹⁸.

Ciò che l'analisi sopra sviluppata dimostra è tuttavia la necessità di procedere, in primo luogo, ad un incremento della trasparenza delle sue attività, il cui contenuto non può essere limitato alla pubblicazione dei *report* periodici, nei quali non sono contenute valutazioni di merito, ma semplicemente osservazioni programmatiche e dati statistici.

Se ragione primaria per non rendere accessibili i pareri del Comitato 255 è quella di tutelare la privacy dei candidati e preservarne la dignità e

³¹⁷ Sulla scelta di introdurre un comitato consultivo nella procedura anziché procedere al coinvolgimento diretto del Parlamento europeo, si veda: L. PIERDOMINICI, *C'è un Comitato in Lussemburgo. Riflessioni comparatistiche sull'art. 255 TFUE a dieci anni dal Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritti comparati*, 2019, p. 73 ss.

³¹⁸ Il riferimento è, in particolare, a quanto proposto da Jean-Marc Sauvé, il quale vede nel Comitato 255 il germe di un possibile consiglio giudiziario in seno all'Unione europea, potenzialmente idoneo ad acquisire sempre maggiore rilevanza nell'intera procedura di nomina (J.-M. SAUVÉ, *Selecting the European Union's judges. The practice of the Article 255 Panel*, in M. BOBEK (ed), *Selecting Europe's judges*, cit., p. 78 ss.).

professionalità in caso di valutazione negativa, occorre altresì tenere in considerazione il fatto che la funzione che in caso di nomina andranno a svolgere e la conseguente responsabilità del ruolo ricoperto dovrebbero poter prevalere nel bilanciamento con il diritto individuale del candidato alla protezione dei propri dati personali, soprattutto in una procedura che, come detto fin dal principio, è caratterizzata dall'assenza di pubblicità. Resta inteso che tale necessità è frutto di una procedura fortemente improntata alla segretezza e a scelte politicamente rilevanti: in situazioni differenti non sarebbe infatti problematica la mancata pubblicazione dei pareri di un comitato consultivo. La rilevanza sorge dal momento che tale pubblicità potrebbe contribuire all'integrazione di meccanismi di *checks and balances*, deboli nella procedura di cui si sta trattando.

Un compromesso potrebbe essere quello di attribuire al Parlamento europeo la possibilità di richiedere e ottenere la trasmissione dei pareri, al pari di quanto può fare il Consiglio ai sensi del punto 8 delle norme di funzionamento del Comitato. In questo modo l'istituzione europea che gode di legittimazione democratica avrebbe una forma di limitato accesso alla procedura, potendo così svolgere un controllo esterno sull'operato del Comitato e delle candidature pervenute.

Sul punto ha avuto occasione di esprimersi nel 2016 il Mediatore europeo, su denuncia dell'ONG "Access Info Europe" e di "EU Public Interest Clinic", le quali lamentavano che il Consiglio avesse illegittimamente rifiutato l'accesso ai pareri emessi dal Comitato 255 nella valutazione dei candidati per la nomina a giudici e avvocati generali³¹⁹. Più specificamente, veniva contestato al Consiglio di aver errato nel bilanciamento tra diritto alla protezione dei dati personali ai sensi del regolamento (UE) 45/2001³²⁰ e necessità di pubblicazione dei pareri nel legittimo interesse alla trasparenza che vige in una società democratica ed inoltre, di non aver tenuto in debita considerazione l'interesse pubblico a tale pubblicazione.

³¹⁹ A. ERIKSSON, M. LI, O. SHALABY, A. ALEMANNI, P. MORROW, *Transparent selection of judges for EU courts: complaint to the European Ombudsman*, 2017, disponibile online.

³²⁰ Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati.

Alla luce di ciò chiedevano quindi che il Consiglio riconoscesse l'applicabilità del regolamento (CE) 1049/2001³²¹ e garantisse accesso, almeno parziale, ai pareri del Comitato 255, limitando eventualmente i contenuti nel rispetto delle eccezioni previste dal regolamento stesso³²².

Per contro, ad avviso del Consiglio, il regolamento in questione non trovava applicazione nel caso dei pareri del Comitato 255 poiché, se è vero che il Segretariato Generale del Consiglio ne era in possesso, essi non costituivano documenti riconducibili alla sua sfera di responsabilità. Sostanzialmente quindi, ad avviso del Consiglio, non trattandosi di documenti suoi propri, non era tenuto a renderli disponibili in caso di richiesta di accesso ai documenti.

Il Mediatore europeo concentra la propria indagine, in primo luogo, sull'applicabilità del regolamento (CE) 1049/2001 e riconosce che l'espressione di un parere sull'adeguatezza di un candidato a rivestire il ruolo di giudice dell'Unione europea è certamente riconducibile all'area di attività dell'Unione europea³²³ e che, in ogni caso, i pareri del Comitato dovrebbero ritenersi "in relazione" con le attività che ricadono nella sfera di responsabilità del Consiglio³²⁴. Preliminarmente, il Mediatore conclude quindi che quest'ultimo ha erroneamente escluso dall'ambito di applicazione del regolamento (CE) 1049/2001 i pareri del Comitato 255 nella sua disponibilità.

Il Mediatore accoglie comunque positivamente l'iniziativa del Consiglio di gestire a livello di Segretariato Generale le richieste di accesso a documenti

³²¹ Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

³²² MEDIATORE EUROPEO, *Refusal of the Council to publish opinions regarding nominations for the Court of Justice and the General Court*, caso 1011/2015/TN, 13 luglio 2015, disponibile online.

³²³ «[a]n opinion on a candidate's suitability to perform the duties of judge of the EU courts is clearly in the area of activity of the European Union» (MEDIATORE EUROPEO, *Decision in case 1011/2015/TN concerning the refusal of the Council of the European Union to give access to opinions on candidates' suitability to perform the duties of Judge and Advocate-General at the Court of Justice and the General Court of the EU*, caso 1011/2015/TN, 4 maggio 2016, punto 13, disponibile online).

³²⁴ «[i]n any event, the panel opinions should be considered as relating to activities falling within the Council's sphere of responsibility, given that these opinions clearly relate to Council activities» (*ibidem*, punto 15).

di cui sia in possesso nell'ambito della propria attività di supporto ad enti intergovernativi, quali il Comitato 255, riconoscendo che un tale approccio è in effetti idoneo a superare le contestazioni avanzate dalle due ricorrenti. Precisa, tuttavia, che i dati personali relativi alle competenze professionali di un soggetto che sia chiamato a ricoprire un «*high level public post*» potrebbero non dover ricevere lo stesso livello di tutela che sarebbe applicabile in altre circostanze³²⁵.

Pur concludendo nel senso che le azioni intraprese dal Consiglio sono idonee a superare le criticità evidenziate, il Mediatore fornisce una chiara indicazione nella direzione che dovrebbero prendere le scelte di volta in volta compiute dal Consiglio in caso di domande di accesso ai pareri del Comitato 255: vista la rilevanza del procedimento di nomina per le parti private soggette al diritto dell'Unione europea, una maggiore accessibilità e trasparenza di tale processo sono necessarie al fine di rafforzare la fiducia nel procedimento stesso e dunque, in definitiva, in un'ottica di beneficio all'ordinamento generale.

2.5.3. La necessità di sottoporre gli atti di nomina al controllo giurisdizionale operato dalla Corte.

Le opzioni finora considerate potrebbero senza dubbio apportare un miglioramento nella generale procedura di nomina dei membri della Corte di giustizia dell'Unione europea, ma non sono da soli idonei a offrire una soluzione definitiva alla maggiore delle criticità rilevate, vale a dire l'assenza di vie di ricorso avverso gli atti che a quella nomina portano.

Tale responsabilità non dovrebbe necessariamente ricadere sulla Corte di giustizia, come talvolta proposto³²⁶, sebbene essa abbia, in passato, mostrato

³²⁵ «[t]he personal data relating to the professional competence and activities of a public figure, especially a person actually appointed to a high level public post, may not require the same level of protection as might apply in other circumstances. Openness and transparency as regards such personal data will (...) serve to generate trust and confidence in the appointment process, and in the capabilities of the persons actually appointed to high level posts, whilst at the same time striking the right balance with the need to protect personal data» (ibidem, punto 24).

³²⁶ Scrivono Kochenov e Butler: «There will come a day when the Court will have to take the necessary steps to ensure that Article 253 TFEU decisions – the 'common accord of the representatives of the governments of the Member States' – are brought within the proper scope of judicial control for procedural matters when they affect the workings of EU institutions» (D.V.

uno spirito attivista³²⁷ grazie al quale ha contribuito a colmare alcune delle lacune esistenti nell'ordinamento eurounitario³²⁸. Tale approccio, nel perdurante vuoto normativo, potrebbe in realtà essere riportato in vita quantomeno a favore della mitigazione delle tensioni interne al sistema che l'attuale quadro normativo inevitabilmente crea.

La soluzione tuttavia più corretta, anche da un punto di vista formale, dovrebbe necessariamente prevedere la modifica dei Trattati. Due le opzioni, alternative, percorribili: prevedere l'inclusione degli atti dei rappresentanti degli Stati membri tra quelli ricorribili per annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, oppure stabilire che la nomina di giudici e avvocati generali avvenga per il tramite di un atto dell'Unione, ad esempio, del Consiglio.

Lapalissiano è al momento il vuoto normativo e, di conseguenza, la violazione del diritto ad un rimedio effettivo: la vicenda *Sharpston* ha messo in luce che non si tratta di un problema di effettività, bensì di esistenza stessa del rimedio.

Come è stato osservato, infatti, sebbene la scelta dell'ormai *ex* Avvocato Generale sia ricaduta sul ricorso per annullamento, nessun'altra azione era per lei disponibile nell'apparentemente – secondo la tradizionale visione perpetrata dalla Corte – completo sistema di rimedi giurisdizionale dell'Unione³²⁹. Un'azione di responsabilità ai sensi dell'articolo 268 TFUE non sarebbe stata esperibile né contro i rappresentanti dei governi degli Stati membri né contro la Corte di giustizia dell'Unione europea. Nel primo

KOCHENOV, G. BUTLER, *Independence of the Court of Justice of the European Union: unchecked Member States power after the Sharpston affair*, in *European Law Review*, 2019, p. 292).

³²⁷ T. TRIDIMAS, *The Court of Justice and judicial activism*, in *European Law Review*, 1996, p. 199 ss.

³²⁸ Può qui rievocarsi quanto affermato da Timmermans, il quale riconosce che è meno necessario un approccio proattivo da parte della Corte dal momento che le fondamenta dell'ordinamento UE sono ormai chiaramente delineate e purtuttavia evidenzia come siano comunque ancora presenti aree di diritto che richiedono un contributo interpretativo importante da parte della Corte (C. TIMMERMANS, *The European Union's judicial system*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 404).

³²⁹ Offrono alcune interessanti riflessioni sul punto Tesauro e Circolo, i quali, evidenziano in maniera oggettiva le lacune che la vicenda *Sharpston* ha messo in luce, mettendo tuttavia in guardia dal "colpevolizzare" la Corte per aver adottato un approccio particolarmente prudente e formalistico: G. TESAURO, A. CIRCOLO, *Saturno che divora i suoi figli. La Corte di giustizia "conferma" la legittimità della decadenza dell'avvocato generale Sharpston*, in *Eurojus*, 2020, p. 188 ss.

caso, i rappresentanti dei governi non godono di legittimazione passiva, non essendo né istituzioni né agenti ai sensi dell'articolo 340 TFUE: un'azione per responsabilità extracontrattuale contro di loro sarebbe stata, ancora una volta, dichiarata irricevibile. Non avrebbe avuto miglior sorte un'azione *ex* articolo 268 TFUE proposta, successivamente al ricorso per annullamento, nei confronti della Corte di giustizia dell'Unione europea: per poter riconoscere la sua responsabilità extracontrattuale, infatti, oltre a dimostrare il danno, si sarebbe altresì dovuto dimostrare l'atto illecito commesso dalla Corte causalmente collegabile a quel danno. In altri termini, la Corte di giustizia dell'Unione europea si sarebbe trovata ad affermare di aver commesso un errore nella dichiarazione di irricevibilità della domanda proposta da Sharpston, implicitamente ammettendo che avrebbe dovuto conoscere della controversia e dunque che l'atto di nomina del sostituto era un atto annullabile *ex* articolo 263 TFUE. Ciò, evidentemente non si sarebbe potuto verificare.

Difficilmente ipotizzabile anche un'azione risarcitoria dinanzi ad un tribunale nazionale, laddove il giudice investito della stessa si sarebbe trovato nella complessa situazione di dover imputare l'atto di nomina ad un organo dello Stato con una costruzione logica tutt'altro che agevole da sostenere.

In ogni caso, anche a voler sostenere la percorribilità di queste strade, si porrebbe in ogni caso il problema di accertarne l'effettività: ci si può infatti chiedere se il risarcimento del danno sia un rimedio effettivo ogniqualvolta il diritto tutelato sia sì individuale, in quanto assicurato dall'articolo 47 della Carta al singolo, ma tocchi in realtà anche un interesse generale, come accade nel caso dell'indipendenza del potere giudiziario.

La difficoltà nel superare l'attuale assetto è evidente: come già sottolineato, gli autori dei Trattati hanno in ogni possibile occasione di riforma lasciato chiaramente intendere di non aver alcun interesse a superare l'approccio intergovernativo, ormai riservato unicamente alla formazione di questa istituzione. Eppure, la via della nomina di giudici e avvocati generali per il tramite di un atto dell'Unione europea dovrebbe ormai rappresentare la naturale conseguenza della profonda evoluzione e integrazione europea raggiunta.

Peraltro, l'ordinamento dell'Unione europea, ad onor del vero, non è nuovo a tale possibilità: sia i giudici dei tribunali specializzati e, nello specifico dell'ormai soppresso TFP, sia i procuratori della Procura europea (EPPO) sono nominati con atti sottoposti al controllo giurisdizionale della Corte di Lussemburgo.

I membri dei tribunali specializzati, ai sensi dell'articolo 257, paragrafo 4 TFUE sono infatti scelti tra «persone che offrano tutte le garanzie di indipendenza e possiedano la capacità per l'esercizio di funzioni giurisdizionali» e sono nominati dal Consiglio all'unanimità. Trattandosi pacificamente di un atto di un'istituzione europea ai sensi dell'articolo 263 TFUE, la nomina di tali giudici può essere posta al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea la quale può accertarne la legittimità.

Nel caso del TFP, esso era composto da sette giudici, nominati, per un mandato di sei anni. Era previsto che la nomina fosse fatta dal Consiglio, previa consultazione di un comitato composto di «sette personalità scelte tra ex giudici della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado e tra giuristi di notoria competenza»³³⁰, incaricato di fornire un parere sull'idoneità dei candidati. Per assicurare la rappresentatività del TFP era altresì previsto che il Consiglio, nel procedere alla nomina, ne garantisse una composizione con una base geografica più ampia possibile e che altrettanto estesa fosse la rappresentanza dei diversi ordinamenti giuridici nazionali³³¹.

Diversa rispetto al sistema di nomina attualmente in vigore per la Corte era la fase dell'individuazione delle candidature: era infatti previsto che chiunque fosse cittadino dell'Unione europea e in possesso dei requisiti previsti dal Trattato CE per la nomina³³² potesse presentare la propria candidatura secondo le modalità indicate dal Consiglio³³³.

³³⁰ Articolo 3, paragrafo 3, allegato I allo Statuto della Corte di giustizia, come inserito dalla decisione 2004/752/CE, Euratom.

³³¹ Articolo 3, paragrafo 1, allegato I allo Statuto della Corte di giustizia, come inserito dalla decisione 2004/752/CE, Euratom.

³³² I requisiti in questione erano quelli già precedentemente previsti per la formazione delle camere giurisdizionali, vale a dire garanzie di indipendenza e capacità per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali (articolo 225 A TCE, oggi articolo 257 TFUE).

³³³ Articolo 3, paragrafo 2, allegato I allo Statuto della Corte di giustizia, come inserito dalla decisione 2004/752/CE, Euratom.

È interessante notare che l'istituzione prescelta è il Consiglio, i cui componenti ben possono coincidere coi rappresentanti dei governi degli Stati membri e dunque, di fatto, con i soggetti chiamati a nominare i membri della Corte di giustizia e del Tribunale. In altre parole, durante la stessa riunione, i medesimi soggetti, cambiando la carta intestata su cui redigerli, potrebbero produrre due atti di nomina di due giudici dell'Unione europea, con una sola essenziale differenza: uno sarebbe impugnabile dinanzi ai giudici di Lussemburgo, l'altro no³³⁴. Estendere alla nomina dei membri della Corte di giustizia e del Tribunale il medesimo meccanismo costituirebbe, senza dubbio, una soluzione più che soddisfacente al problema.

La seconda esperienza cui merita farsi cenno riguarda la nomina dei procuratori europei, membri della Procura europea (EPPO), e come tali formalmente al di fuori del sistema giurisdizionale delineato dall'articolo 19 TUE. Nonostante ciò, dalla sua struttura, fortemente incentrata

³³⁴ Il paradosso della questione è messo in luce da Perillo, il quale ipotizza la situazione opposta: «Al riguardo, facciamo, allora, l'ipotesi in cui i governi degli Stati membri nominino, di comune accordo, non solo taluni magistrati della Corte o del Tribunale (...) ma anche, nel corso della stessa riunione intergovernativa, alcuni giudici di un tribunale specializzato (...). Sappiamo, tuttavia, che l'articolo 257 TFUE dispone che "i membri dei tribunali specializzati ... sono nominati dal Consiglio, che delibera all'unanimità", e non quindi dai governi degli Stati membri. Supponiamo poi che la Commissione ritenga di non dover reagire contro questa violazione dell'art. 257 TFUE, ritenendo che la decisione in questione, anche se non del tutto rispettosa delle forme richieste da detta norma, sarebbe sostanzialmente corretta, il Consiglio dell'Unione e i governi degli Stati membri essendo, in definitiva, una stessa autorità decisionale: *ce n'est que le chapeau qui change!* Supponiamo, infine, che, per questa stessa ragione, anche il Consiglio condivida detta linea, rinunciando a far valere, davanti alla Corte, questa sua chiara prerogativa istituzionale. Una prerogativa, preciso ancora una volta, che il Consiglio detiene *ratione auctoritatis* e non *ratione personae*, cioè come consesso dove i rappresentanti dei governi degli Stati membri decidono di riunirsi. La differenza ovviamente non è di poco peso. La decisione di nomina dei magistrati di un tribunale specializzato, essendo una decisione di competenza del Consiglio, è certamente impugnabile davanti alla Corte, ai sensi appunto dell'art. 263 TFUE. La decisione intergovernativa con cui gli Stati membri nominassero non solo taluni membri della Corte o del Tribunale ma anche quelli di un tribunale specializzato dell'Unione non rientrerebbe invece, almeno sulla carta (o secondo il criterio del *nomen auctorum*), tra gli atti specificamente previsti da detto articolo. Tuttavia, in un caso come questo, poi non così del tutto ipotetico, è lampante che quello che conta per decidere se la detta decisione "all-in one" rientri nell'applicazione dell'art. 263 TFUE, non è il criterio formale del *nomen* dell'autore, bensì quello di conservare l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati in questa specifica materia» (E. PERILLO, *Le decisioni collettive dei governi degli Stati membri e il rispetto dello Stato di diritto europeo: una competenza esclusiva della Corte di giustizia?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2021, pp. 546-547).

sull'indipendenza e dal meccanismo di nomina dei suoi membri, possono estrapolarsi interessanti riflessioni. In particolare, nonostante gli Stati membri ricoprano un ruolo nell'individuazione iniziale dei candidati, le nomine sono effettuate da istituzioni o organi dell'Unione europea: il Parlamento europeo e il Consiglio nominano il Procuratore capo europeo di comune accordo³³⁵, mentre il Consiglio nomina i procuratori europei sulla base di una lista di tre nominativi forniti da ciascuno Stato membro³³⁶. Il rispetto dei requisiti di nomina è accertato da un comitato indipendente istituito a livello unionale, alle cui decisioni il Consiglio è tenuto ad adeguarsi.

Alcuni problemi sono sorti, a tal proposito, in casi in cui il Consiglio ha deviato dalle determinazioni del comitato, operando scelte diverse da quelle indicate, scelta che può compiere, ma a patto che si fondi su informazioni complete e accurate e sia ben motivata. In ogni caso la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che le decisioni del Consiglio sono senza dubbio oggetto di controllo giurisdizionale al fine di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva e lo svolgimento di un corretto procedimento di nomina³³⁷.

Sebbene il coinvolgimento degli Stati membri nella fase iniziale possa portare con sé il rischio di un'ingerenza politica nelle nomine, esso è mitigato, in prima battuta, dal ruolo del comitato indipendente con riguardo alla verifica del rispetto dei requisiti per la nomina, ma, soprattutto, dalla ricorribilità degli atti di nomina dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, che assicura una tutela giurisdizionale effettiva e il rispetto dello Stato di diritto europeo³³⁸.

Il procedimento di nomina dei procuratori EPPO offre un ottimo esempio nel senso della possibile riforma del procedimento di nomina dei giudici

³³⁵ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»), articolo 14.

³³⁶ *Ibidem*, articolo 16.

³³⁷ Sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 12 gennaio 2022, *Jean-Michel Vereist c. Consiglio dell'Unione europea*, causa T-647/20.

³³⁸ C. LADENBURGER, Y. MARINOVA, J. TOMKIN, *Institutional Report. Mutual trust, mutual recognition and the rule of law*, in AA.VV., *Mutual trust, mutual recognition and the rule of law*, cit., p. 67 ss.

della Corte di Lussemburgo, in quanto lascia potere di indirizzo ai governi nazionali, chiamati a compiere la prima selezione e dunque a promuovere la candidatura di soggetti loro graditi, prevedendo però delle mitigazioni. A ciò, infatti, si aggiunge il controllo da parte di organismo indipendente, che, nella nomina di giudici e avvocati generali, ben può continuare ad essere svolto dal Comitato 255, come panel di esperti, chiamato a valutare la competenza tecnica e il rispetto dei requisiti per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali e, infine, l'atto di nomina è firmato da un'istituzione dell'Unione europea, a completamento di un quadro che consente, in questo modo, la compartecipazione di tutti gli attori interessati (Stati membri, Unione europea e Corte stessa), in un virtuoso modello che favorisce la legittimazione dei membri della Corte di giustizia dell'Unione europea a beneficio dell'interesse generale e dello Stato di diritto europeo.

2.6. Dall'indipendenza dei giudici polacchi a Kirchberg: alcuni spunti di riflessione conclusivi.

Quanto da ultimo affermato offre lo spunto per una considerazione conclusiva di carattere generale circa la tenuta dell'attuale sistema di nomina dei giudici, alla luce dell'ormai copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito all'indipendenza dei giudici nazionali e, in particolare, di quelli polacchi.

Il tema è chiaramente quello del rispetto dello Stato di diritto, di cui l'indipendenza del potere giudiziario rappresenta un'imprescindibile componente, non solo a livello di Stati membri, ma anche di Unione europea.

Senza indulgere in un'approfondita analisi della vicenda polacca, che trascende lo scopo del presente elaborato³³⁹, ci si vuole tuttavia soffermare

³³⁹ I riferimenti dottrinali sul punto sono ormai innumerevoli, per cui ci si limita a riportarne alcuni: B. GRABOWSKA-MOROZ, *Judicial dialogue about judicial independence in times of rule of law backsliding: Getin Noble Bank*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 797 ss.; M.C. ORISTANO, *Ancora sull'indipendenza della magistratura in Polonia: le conclusioni dell'avvocato generale Rantos nella causa L.G. contro Krajowa Rada Sądownictwa*, in *Eurojus*, 2023, p. 84 ss.; R. MANKO, P. TACIK, *Sententia non existens: a new remedy under EU law?: Waldemar Zurek*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 1169 ss.; L.D. SPIEKER, *The conflict over the Polish disciplinary regime for judges – an acid test for judicial independence, Union values*

su alcuni aspetti, sottolineati dalla Corte di giustizia con riguardo alle vicende che hanno riguardato e riguardano la magistratura polacca, per verificare se possano offrire qualche ulteriore spunto nella valutazione dell'attuale stato del procedimento di nomina e dunque nella composizione della Corte stessa.

La saga polacca offre molteplici occasioni alla Corte di giustizia per soffermarsi ad analizzare le diverse forme di possibile ingerenza politica sul potere giudiziario, in grado di incrinarne indipendenza e imparzialità. Il necessario rispetto di tali requisiti da parte dei giudici nazionali è peraltro corollario del ruolo che questi ultimi rivestono nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea in virtù dell'articolo 19 TUE: essi possono infatti «essere chiamati a pronunciarsi su questioni legate all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione (...) cosicché tali tribunali devono soddisfare i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva»³⁴⁰.

Tali requisiti sono rispettati laddove esistono «regole, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di revoca dei suoi membri», al fine di «fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti»³⁴¹. Particolarmente rilevante è dunque la previsione dell'irremovibilità dei giudici, da cui si

and the primacy of EU law: Commission v. Poland, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 777 ss.; L. PECH, *Protecting Polish judges from Poland's disciplinary "star chamber": Commission v. Poland (Interim proceedings)*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 137 ss.; M. SAFJAN, *On symmetry: in search of an appropriate response to the crisis of the democratic state*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 673 ss.; S. PLATON, *Preliminary references and rule of law: another case of mixed signals from the Court of Justice regarding the independence of national courts: Miasto Łowicz*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1843 ss.; P. BÁRD, A. ŚLEDZINSKA-SIMON, *On the principle of irremovability of judges beyond age discrimination: Commission v. Poland*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1555 ss.; E. CIMADOR, *La Corte di giustizia conferma il potenziale della procedura d'infrazione ai fini di tutela della rule of law. Brevi riflessioni a margine della sentenza Commissione/Polonia (organizzazione tribunali ordinari)*, in *Eurojus*, 2020, p. 60 ss.; M. ARANCI, *I recenti interventi della Corte di giustizia a tutela della rule of law in relazione alla crisi polacca*, in *European Papers*, 2019, p. 271 ss.

³⁴⁰ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 novembre 2019, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, causa C-192/18, punto 104.

³⁴¹ *Ibidem*, punto 111.

ricavano una serie di ulteriori garanzie essenziali nell'ambito dei procedimenti disciplinari cui possono essere soggetti: i comportamenti che integrano illeciti disciplinari e le corrispondenti sanzioni devono essere chiaramente individuati dalla normativa, devono essere garantiti i diritti della difesa e le decisioni degli organi disciplinari devono poter essere impugnati³⁴².

Particolare attenzione è poi rivolta al procedimento di nomina: sebbene la nomina da parte di un altro potere dello Stato non possa considerarsi di per sé sola idonea a privare di indipendenza il potere giudiziario, nondimeno occorre verificare che il singolo non percepisca la sussistenza di un indebito condizionamento non solo diretto alla nomina, ma anche indiretto una volta che la nomina sia intervenuta. A valle di ciò, la Corte di giustizia si esprime in senso contrario all'indipendenza della sezione disciplinare istituita presso la Corte Suprema polacca, a causa del procedimento di nomina dei suoi membri³⁴³. Essi sono nominati dal Presidente della Repubblica polacca su proposta del KRS, l'organo istituito dalla Costituzione polacca quale garante dell'indipendenza degli organi giurisdizionali. L'indicazione da parte del KRS è condizione necessaria per la nomina e, conseguentemente, ad avviso della Corte, occorre accertare l'indipendenza anche di tale organo per poter riconoscere l'indipendenza dei giudici nominati. In particolare, la riforma del sistema giudiziario intervenuta in Polonia ha modificato i criteri di composizione del KRS: se prima la maggioranza dei suoi componenti era eletta tra pari grado, a seguito della riforma 23 su 25 dei membri risultano designati dai poteri legislativo ed esecutivo, cui possono addirittura appartenere. Tale elemento incrina l'indipendenza del KRS secondo lo

³⁴² Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 24 giugno 2019, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, causa C-619/18. Nel caso in questione la Corte di giustizia riconosce che viola l'indipendenza del giudiziario una normativa che abbassi l'età pensionabile dei giudici, consentendo, di fatto, la sostituzione di una cospicua parte del giudiziario stesso. Anche nella di poco successiva sentenza pronunciata nella causa C-192/18, la Corte di giustizia contesta una misura adottata dal governo polacco in materia di pensionamento dei giudici, laddove vi intravede la volontà di lasciare in mano al Ministro di Giustizia il potere di autorizzazione o meno la proroga all'esercizio delle funzioni di giudice, così potendo discrezionalmente scegliere di escludere alcuni gruppi di giudici dal servizio, mantenendone al contempo altri.

³⁴³ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 15 luglio 2021, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, causa C-791/19.

standard richiesto dall'articolo 47 della Carta e, a cascata, anche la nomina dei giudici della sezione disciplinare proposti dal KRS.

Peraltro, la Corte di giustizia, in un'altra vicenda, nel determinare la non rispondenza al requisito di indipendenza del KRS, sottolinea come la riforma normativa che lo ha interessato ha toccato anche le possibilità di ricorso giurisdizionale avverso i suoi atti. In particolare, la Corte ha sottolineato «il carattere problematico di disposizioni che annullano l'effettività dei ricorsi giurisdizionali» in quanto idonee a suscitare dubbi circa l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo giudicante³⁴⁴. La combinazione di queste criticità è, a ragione, ritenuta talmente grave da superare la presunzione di indipendenza e imparzialità dell'organo giurisdizionale in materia di rinvio pregiudiziale *ex* articolo 267 TFUE, comportando la dichiarazione di irricevibilità del rinvio.

Il breve richiamo appena compiuto ai principi affermati dai giudici di Lussemburgo con riguardo alla magistratura polacca crea qualche frizione con il procedimento di nomina previsto dai Trattati per i membri della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Come noto, infatti, l'*iter* di nomina del consesso lussemburghese prende avvio per il tramite di una candidatura necessariamente proposta dagli Stati membri e, il più delle volte, dai loro governi, i quali non hanno, come si è visto, vincoli di sorta nella scelta della procedura da adottare a livello interno per la proposizione dei candidati. A ciò si aggiunge un atto di nomina orfano di vie di ricorso giurisdizionale e, nei fatti, inopponibile.

Sembrerebbe quindi sussistere un "*double standard*" tra quanto richiesto ai giudici nazionali dalla Corte stessa e quanto poi applicato quando sia essa ad essere posta sotto la lente del controllo.

Sebbene una tensione - *rectius*, incoerenza - vi sia e questo capitolo abbia tentato di mettere in luce le criticità presenti nell'attuale sistema di nomina, si possono comunque tentare di individuare due ragioni che giustificano una differenziazione tra il caso polacco e quello, per così dire, "europeo". Si badi bene, si tratta di ragioni che, se consentono di distinguere le due situazioni, non rendono tuttavia meno rilevante e attuale il tema della

³⁴⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 dicembre 2023, *LG c. Krajowa Rada Sądownictwa*, causa C-718/21.

necessità di un intervento sul procedimento di nomina delineato dai Trattati.

La prima ha a che fare con la presenza di ulteriori elementi che, nella vicenda polacca, impongono una verifica circa l'indipendenza dei giudici più stringente di quella che potrebbe richiedersi nei confronti della Corte di giustizia dell'Unione europea. Il riferimento è evidentemente al novero delle riforme normative che ha interessato il potere giudiziario polacco, il quale ne è uscito indebolito, in termini di indipendenza, non solo con riguardo alla fase della nomina dei suoi membri, ma anche a quella di vera e propria gestione dell'attività giurisdizionale, nella quale l'ingerenza politica esercitata dal potere esecutivo è senza dubbio aumentata. Tale problema non sussiste con riguardo alla Corte di Lussemburgo, che svolge il suo ruolo senza perduranti condizionamenti esterni: mentre l'indipendenza della magistratura polacca è messa in crisi in maniera sistemica dal recente flusso di riforme, l'indipendenza della Corte di giustizia dell'Unione europea può dirsi potenzialmente a rischio limitatamente alla fase della sua composizione.

La seconda ragione guarda invece alla struttura della giurisdizione dell'Unione europea: il rischio di ingerenza politica nel procedimento di nomina dei giudici dell'Unione europea deriva dai singoli governi nazionali, potenzialmente in grado di influenzare la condotta di giudici (e avvocati generali) di cui propongono la nomina o il rinnovo. Tali giudici, tuttavia, andranno a comporre un potere giudiziario in qualche modo "esterno" a quello nazionale e dunque il rischio di ingerenza da parte dell'esecutivo sarebbe da valutarsi con riguardo alle istituzioni dell'Unione europea che ricoprono tale ruolo. Quanto appena affermato risuona nella scelta compiuta dagli Autori dei Trattati pre-Lisbona, quando la nomina di giudici e avvocati generali era interamente devoluta agli Stati membri, al precipuo scopo di svincolarla dagli altri poteri dello Stato, a livello di Comunità e poi Unione europea.

Questo approccio risulta tuttavia formalistico: è vero che sussiste una separazione tra potere esecutivo nazionale e potere esecutivo dell'Unione europea, eppure, come si è visto, a sedere nel Consiglio sono proprio i

rappresentanti dei governi degli Stati membri, in un gioco di ruoli che non pare poter escludere del tutto il rischio di ingerenze.

D'altro canto, il ruolo ricoperto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea lungi dal giustificare una "diluizione" dei requisiti richiesti dall'articolo 47 della Carta, dovrebbe, al contrario, imporne una verifica più stringente: maggiore la responsabilità ricoperta dall'organo giudicante, superiore dovrebbe anche essere lo standard ad esso applicato e da esso preteso. E ciò a tutela dello Stato di diritto europeo e, financo, della legittimazione e autorevolezza della Corte stessa. «*The risk with the decisions where the European Courts avoided to engage with difficult rule of law questions at the EU level, by making use of rather formal substantive or admissibility criteria, is that it may be perceived as not fully consistent in enforcing the rule of law at the national and EU levels*»³⁴⁵, scrive Miguel Poiares Maduro a commento della scelta operata dal caso *Sharpston*, con un monito che merita attenzione.

³⁴⁵ M. POIARES MADURO, *General Report on the rule of law in the European Union*, cit., p. 63.

CAPITOLO TERZO

UNA ISTITUZIONE, DUE GIURISDIZIONI: IL RIPARTO DI COMPETENZE TRA CORTE DI GIUSTIZIA E TRIBUNALE E LE REGOLE DI ORGANIZZAZIONE

SOMMARIO: 3.1. La ripartizione delle competenze tra Corte di giustizia e Tribunale. – 3.2. La competenza in materia di ricorsi diretti. – 3.2.1. I ricorsi diretti quale strumento privilegiato per la tutela giurisdizionale degli individui dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. – 3.2.2. Ricorsi per annullamento: problemi di legittimazione negli stringenti requisiti *ex* articolo 263, paragrafo 4 TFUE per i ricorrenti non privilegiati quale limite per una tutela giurisdizionale effettiva. – 3.2.2.a. La nozione di "interesse individuale". – 3.2.2.b. Gli atti regolamentari. – 3.2.3. I ricorsi diretti di piena giurisdizione: la Corte di giustizia quale giudice del merito. – 3.3. La competenza pregiudiziale. – 3.4. Gli «altri casi previsti dai Trattati». – 3.5. Quando la giurisdizione è espressamente esclusa. – 3.6. Le fonti della procedura dinanzi alla Corte di giustizia e al Tribunale: Statuto della Corte, regolamenti di procedura e fonti processuali di terzo livello. – 3.6.1. Le riforme rilevanti in materia. – 3.7. Le norme relative all'organizzazione della Corte di giustizia e del Tribunale previste dallo Statuto.

3.1. La ripartizione delle competenze tra Corte di giustizia e Tribunale.

L'evoluzione istituzionale di quella che oggi costituisce l'Unione europea ha inevitabilmente interessato anche la sua Corte, la quale è stata oggetto, negli anni, di numerose riforme, volte a rendere la sua operatività sempre più coerente con, da un lato il progressivo ampliamento delle competenze dell'Unione europea stessa; dall'altro l'espansione geografica dei suoi confini: due elementi che hanno portato con sé un notevole aumento del carico di lavoro per la Corte con la conseguente necessità di modificarne l'assetto.

L'Atto Unico Europeo introduce nel Trattato istitutivo delle Comunità Economiche Europee (Trattato CEE) la possibilità di istituire una «giurisdizione competente a conoscere in primo grado (...) talune categorie di ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche»³⁴⁶. Viene così prevista la ripartizione delle competenze, all'interno della stessa istituzione, tra due

³⁴⁶ Atto Unico europeo, firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, articolo 11 che apporta modifiche all'articolo 168A del Trattato CEE.

diverse giurisdizioni³⁴⁷, con la possibilità, in determinati casi, di impugnare i provvedimenti emessi dal giudice di prima istanza dinanzi alla Corte di giustizia, dando così vita, per la prima volta nell'ordinamento comunitario, al sistema delle impugnazioni, superando uno dei limiti allora percepiti nel sistema giurisdizionale comunitario: l'insindacabilità delle decisioni prese dall'allora Corte di giustizia³⁴⁸.

Con il Trattato di Nizza³⁴⁹ viene altresì inserita l'opportunità di istituire camere giurisdizionali, competenti in specifiche aree tematiche. Il successivo Trattato di Lisbona conferma la bipartizione tra Corte di giustizia e Tribunale e introduce, all'articolo 257 TFUE, la possibilità di «istituire tribunali specializzati affiancati al Tribunale, e incaricati di conoscere in primo grado di talune categorie di ricorsi proposti in materie specifiche». Le decisioni pronunciate dai tribunali specializzati possono essere impuginate dinanzi al Tribunale, che perde quindi la denominazione “di primo grado”, in quanto non più rappresentativa delle competenze ad esso affidate³⁵⁰.

Il primo e unico tribunale specializzato creato ai sensi dell'articolo 257 TFUE è stato il Tribunale per la Funzione Pubblica (TFP), istituito nel 2004³⁵¹ e successivamente soppresso nel 2016. Ad esso era attribuita la competenza

³⁴⁷ La distinzione tra i termini “competenza” e “giurisdizione” è, nel diritto dell'Unione europea, particolarmente sfumata e i due concetti sono spesso ritenuti interscambiabili e utilizzati come sinonimi (si veda, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, pp. 308-310). Nel presente capitolo si farà indifferentemente riferimento alla giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea o alla sua competenza per delineare le tipologie di procedimenti giudiziari di cui è investita dai Trattati o i settori nei quali invece può operare un controllo limitato. Si parlerà invece unicamente di competenza per distinguere, all'interno della medesima istituzione, la ripartizione delle attività tra le due “giurisdizioni”, da intendersi quali istanze o organi giudiziari, che la compongono: la Corte di giustizia e il Tribunale.

³⁴⁸ M. CONDINANZI, *Il Tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, Milano, 1996.

³⁴⁹ Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi, firmato a Nizza il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1 febbraio 2003, articolo 2 (25) che modifica l'articolo 220 del Trattato CEE, introducendo il seguente secondo paragrafo: «Al Tribunale di primo grado possono essere affiancate, alle condizioni di cui all'articolo 225 A, camere giurisdizionali incaricate di esercitare, in taluni settori specifici, competenze giurisdizionali previste dal presente trattato».

³⁵⁰ C. BLUMANN, *L'organisation des juridictions de l'Union au lendemain du Traité de Lisbonne*, in S. MAHIEU (ed), *Contentieux de l'Union Européenne*, cit., p. 17 ss.

³⁵¹ Decisione del Consiglio del 2 novembre 2004 che istituisce il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea, 2004/752/CE, Euratom.

a dirimere le controversie tra l'Unione europea e i suoi funzionari, relative non soltanto ai rapporti di lavoro intercorrenti tra loro, ma anche alla previdenza sociale. La sua creazione era stata, ancora una volta, dettata dall'avvertita necessità di ridurre il carico di lavoro della Corte.

L'attività del Tribunale della Funzione Pubblica si è svolta, nei suoi primi anni di vita, secondo le regole contenute nel regolamento di procedura del Tribunale di primo grado, con l'approvazione di un regolamento proprio del TFP solo nel 2007³⁵², successivamente variamente modificato.

Come anticipato, il TFP è rimasto operativo per soli dodici anni e il suo scioglimento, ad opera dell'imponente riforma del sistema giudiziario europeo del 2016 di cui si darà atto nel prosieguo, ha rappresentato la fine dell'esperienza dei tribunali specializzati, a favore di modifiche all'assetto giurisdizionale europeo incentrate sul ruolo di Tribunale e Corte di giustizia con una sempre maggiore rilevanza, nei settori di rispettiva competenza, delle commissioni di ricorso indipendenti delle Agenzie europee³⁵³.

In assenza di tribunali specializzati, la Corte di giustizia dell'Unione europea risulta composta da Corte di giustizia e Tribunale e competente, nel suo complesso, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3 TUE, a pronunciarsi: «a) sui ricorsi presentati da uno Stato membro, da un'istituzione o da una persona fisica o giuridica; b) in via pregiudiziale, su richiesta delle giurisdizioni nazionali, sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni; c) negli altri casi previsti dai trattati».

La ripartizione delle competenze tra Corte di giustizia e Tribunale deve essere distinta a seconda del tipo ricorso attivato e, per tale ragione, pare opportuno trattarne seguendo la tripartizione offerta dall'articolo 19 TUE³⁵⁴.

³⁵² Regolamento di procedura del Tribunale della Funzione Pubblica del 25 luglio 2007, GU L 225/1 del 29 agosto 2007.

³⁵³ Si veda sul punto il paragrafo 4.3.2. del quarto capitolo, nel quale il ruolo delle commissioni indipendenti di ricorso viene analizzato alla luce del rispetto delle garanzie previste dall'articolo 47 della Carta in virtù dell'introduzione del filtro di ammissibilità previsto dall'articolo 58 *bis* dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

³⁵⁴ Alcuni autori distinguono tra competenza "costituzionale" della Corte di giustizia e competenza "amministrativa" o "esecutiva" del Tribunale, secondo una ricostruzione che

Prima di procedere a ciò, occorre tuttavia mettere in luce i meccanismi esistenti per correggere i casi in cui la competenza è stabilita in maniera errata.

Norma cardine a riguardo è l'articolo 54 dello Statuto, il quale prevede tre diverse ipotesi. Al primo paragrafo è previsto il caso di errore materiale nella trasmissione di un atto, il quale, destinato al Tribunale è depositato dinanzi alla Corte di giustizia o viceversa. In tal caso, il cancelliere che riceve l'atto è tenuto a trasmetterlo immediatamente al cancelliere dell'organo giudiziario corretto, senza che ciò abbia alcuna conseguenza sull'azione esercitata³⁵⁵.

Diversa è invece l'ipotesi prevista al secondo paragrafo, nel quale l'errore circa l'individuazione della competenza è sostanziale: si tratta infatti del caso in cui, a seguito di una valutazione di merito, il Tribunale ritenga che la questione non rientri nella sua competenza, spettando invece alla Corte di giustizia. In tale situazione il Tribunale sarà tenuto a rimettere la causa dinanzi alla Corte di giustizia, la quale potrà valutare se effettivamente sia di sua competenza, potendo altrimenti rinviare il fascicolo al primo giudice. Parzialmente differente è l'ipotesi opposta: infatti, l'eventuale decisione della Corte di giustizia di rimettere al Tribunale una questione perché rientrante nella sua competenza non è sindacabile da quest'ultimo che quindi dovrà obbligatoriamente riceverla. Pur deducendone il ruolo della Corte di giustizia quale giudice ultimo della competenza, si ritiene che anche laddove la Corte rinvii al Tribunale, quest'ultimo mantenga in ogni caso il diritto di dichiararsi incompetente quando ritenga che la causa non rientri nella giurisdizione delle Corti europee³⁵⁶.

La terza e più complessa ipotesi è prevista dal terzo paragrafo dell'articolo 54 Statuto, il quale si applica quando «la Corte e il Tribunale sono investiti di cause che abbiano lo stesso oggetto, sollevino lo stesso problema di interpretazione o mettano in questione la validità dello stesso atto». Al fine

non contrasta con quanto espresso nel capitolo precedente circa la generale competenza costituzionale e di corte suprema della Corte di giustizia dell'Unione europea, intesa quale unitaria istituzione. Si veda sul punto: J. SIRINELLI, B. BERTRAND, *Droit du contentieux de l'Union européenne*, Parigi, 2022, p. 66.

³⁵⁵ M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso*, cit., p. 358.

³⁵⁶ K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. T. NOWAK, *EU Procedural Law*, cit., p. 46.

di garantire coerenza e uniformità al sistema, lo Statuto prevede che in tali casi il Tribunale possa, avendo sentito le parti, sospendere il procedimento in attesa della pronuncia della Corte e lo stesso possa essere fatto dalla Corte. Nel caso di ricorsi per annullamento è poi prevista un'ulteriore possibilità, che si aggiunge a quella della sospensione del procedimento da parte del Tribunale³⁵⁷: quest'ultimo può infatti declinare la propria competenza a favore della Corte di giustizia, la quale quindi verrà investita dell'azione in deroga all'ordinario riparto, trovandosi eccezionalmente a decidere anche su ricorsi per annullamento proposti da ricorrenti non privilegiati i quali, normalmente, non potrebbero far valere i propri diritti dinanzi alla Corte di giustizia in primo grado, ma unicamente dinanzi al Tribunale³⁵⁸.

Pur rimanendo nelle mani del Tribunale la scelta tra sospensione e declinatoria di competenza, non vi è dubbio che, soprattutto laddove si tratti di ricorsi per annullamento attivati da un ricorrente non privilegiato, la propensione per l'uno o l'altro strumento abbia conseguenze differenti. La sospensione del procedimento comporta infatti l'impossibilità per il ricorrente non privilegiato di far valere la propria posizione dinanzi alla Corte di giustizia: il limite imposto dall'articolo 40 dello Statuto all'intervento delle persone fisiche o giuridiche nelle cause interstatali o interistituzionali rimane infatti saldo. Se è pur vero che, all'esito del giudizio dinanzi alla Corte di giustizia, il Tribunale ben potrebbe riassumere la causa sospesa, è altrettanto verosimile che, proprio nello spirito di coerenza del sistema che giustifica la sospensione, il Tribunale darà seguito a quanto deciso dalla Corte di giustizia. A quel punto i diritti di difesa dei ricorrenti non privilegiati saranno, di fatto, svuotati di contenuto.

Sotto questo punto di vista la declinatoria di competenza risulta quindi come una soluzione più attenta all'effettiva partecipazione delle persone fisiche o giuridiche al procedimento, potendone così divenire parti a tutti gli effetti dinanzi alla Corte di giustizia. Il rovescio della medaglia è tuttavia

³⁵⁷ B. GENCARELLI, *Articolo 54*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit., p. 272 ss.

³⁵⁸ J. SIRINELLI, B. BERTRAND, *Droit du contentieux*, cit., p. 72.

rappresentato dalla perdita di un grado di giudizio³⁵⁹: laddove, infatti, a decidere fosse il Tribunale, il ricorrente non privilegiato godrebbe del diritto di impugnazione riconosciutogli dall'articolo 256, paragrafo 1, secondo comma TFUE, diritto non più esercitabile nel momento in cui a decidere la causa sia la Corte di giustizia.

Se ciò risulta formalmente lesivo dei diritti di difesa delle parti in questione, soprattutto in virtù dell'impossibilità di impugnare la decisione sulla declinatoria di competenza che il Tribunale adotta con ordinanza motivata³⁶⁰, tale soluzione appare comunque preferibile rispetto alla sospensione per tre ordini di ragioni.

In primis, consentire ai ricorrenti non privilegiati di partecipare attivamente al procedimento dinanzi alla Corte di giustizia rappresenta una tutela del diritto di difesa maggiore e più effettiva di quella costituita dal diritto di impugnazione, costituendo l'occasione per far valere i propri argomenti non solo in diritto ma altresì in fatto direttamente dinanzi la Corte, circostanza che non potrebbe verificarsi in caso di impugnazione³⁶¹.

Secondariamente, l'articolo 47 della Carta non riconosce un generale diritto al doppio grado di giudizio che, come si è visto, è in questo caso assicurato dai Trattati, i quali tuttavia precisano che esso sarà esercitabile «alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo Statuto»³⁶². Ne consegue che la previsione statutaria per cui a decidere sia eccezionalmente la Corte di giustizia non risulta in violazione del diritto dell'Unione europea nella parte relativa al diritto all'appello come determinato dai Trattati e deve essere letta come uno dei limiti al generale diritto riconosciuto dall'articolo 256 TFUE.

A ciò si collega un ulteriore argomento, che guarda alla *ratio* del diritto di impugnazione e a quella su cui si fonda la declaratoria di incompetenza di cui all'articolo 54 Statuto. La previsione di un grado di appello dinanzi alla Corte di giustizia lascia intendere che, nei casi in cui esso sia previsto a favore dei ricorrenti non privilegiati, ad avere l'ultima parola è la Corte e

³⁵⁹ B. GENCARELLI, *Articolo 54*, cit., p. 282.

³⁶⁰ Articolo 128 RP Trib.

³⁶¹ Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 256, paragrafo 1, secondo comma TFUE i motivi di impugnazione possono essere solamente motivi di diritto.

³⁶² Articolo 256, paragrafo 1, secondo comma TFUE.

non il Tribunale. Alla luce di ciò, sacrificare il secondo grado di giudizio a favore di un procedimento interamente condotto dinanzi alla Corte di giustizia pare coerente con l'obiettivo di assicurare anche ai ricorrenti non privilegiati la possibilità di far conoscere la propria questione al supremo giudice europeo. Ecco, dunque, che l'obiezione circa l'assenza di un doppio grado di giudizio è superabile se letta, con un approccio più sostanziale che formale, alla luce dell'effettiva possibilità data al ricorrente non privilegiato di portare le proprie istanze dinanzi la Corte di giustizia, che sarebbe competente in sede di impugnazione.

Parallelamente, tale soluzione assicura una migliore amministrazione della giustizia, efficientando i procedimenti: come si è detto, per il caso di sospensione e successiva riassunzione da parte del Tribunale, anche nel caso in cui fosse tutelato il diritto di impugnazione e dunque lasciata al Tribunale la decisione in primo grado, con conseguente appello dinanzi alla Corte di giustizia, non sarebbe difficile ipotizzare che quest'ultima, essendosi appena pronunciata in un caso avente il medesimo oggetto, reitererebbe quanto già deciso nella causa connessa.

Nei casi finora trattati, al Tribunale è semplicemente riconosciuta la possibilità di sospendere il procedimento o di rinviare alla Corte di giustizia, in virtù dell'indipendenza di cui esso gode rispetto alla Corte³⁶³. Vi è tuttavia un caso in cui tale possibilità si trasforma in obbligo e il Tribunale è tenuto a declinare la propria competenza a favore della Corte di giustizia: è l'ipotesi prevista dal quarto paragrafo dell'articolo 54 dello Statuto, che si applica quando «uno Stato membro e un'istituzione impugnano lo stesso atto».

Ancora una volta a rilevare è la coerenza del sistema soprattutto nei rapporti interistituzionali e tra Unione europea e Stati membri.

3.2. La competenza in materia di ricorsi diretti.

La regola generale in materia è dettata dall'articolo 256 TFUE il quale stabilisce che il Tribunale è competente a conoscere in primo grado dei

³⁶³ K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. T. NOWAK, *EU Procedural Law*, cit., p. 47.

ricorsi per annullamento (articolo 263 TFUE), in carenza (articolo 265 TFUE), per responsabilità extracontrattuale (articolo 268 TFUE) nonché delle controversie relative allo statuto dei funzionari (articolo 270 TFUE), precedentemente attribuite al TFP, e a quelle sorte in virtù di una clausola compromissoria contenuta in un contratto pubblico o privato stipulato dall'Unione europea (articolo 272 TFUE).

Lo stesso paragrafo introduce tuttavia due eccezioni, escludendo dalla competenza del Tribunale i ricorsi attribuiti ai tribunali specializzati che, tuttavia, come si è visto, non sono attualmente previsti, e, soprattutto, quelli riservati dallo Statuto alla Corte di giustizia.

A dare corpo a quest'ultima eccezione è l'articolo 51 Statuto, il quale distingue, nelle azioni per annullamento e in carenza, tra ricorsi proponibili dinanzi al Tribunale e dinanzi alla Corte di giustizia. Generalmente, a portare una tale azione direttamente dinanzi alla Corte di giustizia potranno essere unicamente gli Stati membri o le istituzioni dell'Unione europea. I primi potranno infatti proporre ricorsi per annullamento o in carenza contro «un atto legislativo, un atto del Parlamento europeo, del Consiglio europeo o del Consiglio, o contro un'astensione dal pronunciarsi di una o più di tali istituzioni»³⁶⁴ oppure «contro un atto o un'astensione dal pronunciarsi della Commissione ai sensi dell'articolo 331, paragrafo 1»³⁶⁵ TFUE.

Circa la prima categoria di atti, sono tuttavia previste delle eccezioni: la Corte non sarà infatti competente laddove si tratti i) di decisioni adottate dal Consiglio per riconoscere la compatibilità, in deroga alla disciplina degli aiuti di Stato, di un aiuto³⁶⁶; ii) di atti del Consiglio adottati in virtù di un suo regolamento relativo a misure di difesa commerciale³⁶⁷; iii) di atti del

³⁶⁴ Articolo 51, lettera a), punto i) Statuto.

³⁶⁵ Articolo 51, lettera a), punto ii) Statuto.

³⁶⁶ Articolo 51, lettera a), punto i) Statuto, prima eccezione: «di decisioni adottate dal Consiglio ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

³⁶⁷ Articolo 51, lettera a), punto i) Statuto, seconda eccezione: il riferimento è a quanto stabilito dall'articolo 207 TFUE.

Consiglio con cui esercita le competenze di esecuzione³⁶⁸. In questi casi la competenza rimarrà del Tribunale.

La Corte di giustizia è altresì competente a trattare i ricorsi *ex* articolo 263 TFUE che siano proposti da uno Stato membro contro atti della Commissione relativi alla mancata esecuzione di una sentenza della Corte di giustizia emessa all'esito di una procedura di infrazione con la quale abbia comminato il pagamento di una somma forfettaria o di una pena, come stabilito dall'articolo 260 TFUE³⁶⁹.

Diversamente, i ricorsi proposti da uno Stato membro avverso un qualsiasi altro atto della Commissione saranno di competenza del Tribunale, il quale dunque rappresenterà il foro precostituito, ad esempio, in materia di aiuti di Stato, di sovvenzioni e politica agricola³⁷⁰.

Parimenti, la competenza ricadrà sulla Corte di giustizia nei casi in cui ad agire sia un'istituzione dell'Unione europea, la quale potrà chiedere l'annullamento o agire in carenza «contro un atto legislativo, un atto del Parlamento europeo, del Consiglio europeo, del Consiglio, della Commissione, della Banca centrale europea, o contro un'astensione dal pronunciarsi di una o più di dette istituzioni»³⁷¹.

L'analisi delle norme appena compiuta consente di sviluppare alcune riflessioni di carattere generale. In primo luogo, occorre rilevare la flessibilità del sistema di ripartizione delle competenze che l'articolo 256 TFUE assicura³⁷²: prevedere infatti che sia lo Statuto a determinare le competenze della Corte di giustizia significa delegare alla procedura legislativa ordinaria l'eventuale loro modifica³⁷³, senza la necessità di

³⁶⁸ Articolo 51, lettera a), punto i) Statuto, terza eccezione: si tratta di quanto previsto dall'articolo 291, paragrafo 2 TFUE.

³⁶⁹ Articolo 51, lettera c) Statuto.

³⁷⁰ V. LUCZSZ, *Introduction – Enforcement of EU Law and Judicial Avenues*, in V. LUCZSZ (ed), *European Court procedure. A practical guide*, Oxford, 2020, p. 13.

³⁷¹ Articolo 51, lettera b) Statuto.

³⁷² V. LUCZSZ, *Introduction*, cit., p. 11.

³⁷³ L'articolo 281, secondo comma TFUE prevede infatti che Parlamento e Consiglio possano modificare le disposizioni dello Statuto con procedura legislativa ordinaria, fatte salve le disposizioni del Titolo I, inerenti all'organizzazione della Corte di giustizia, e all'articolo 64, relativo allo statuto dei giudici e degli avvocati generali.

ricorrere ad una modifica dei Trattati che, come noto, richiede un procedimento ben più complesso³⁷⁴.

Secondariamente, in tutti i casi in cui la Corte di giustizia non esercita una competenza di primo grado a conoscere dei ricorsi diretti, essa potrà tuttavia esserne investita in sede di appello³⁷⁵: lo Statuto riconosce infatti un generale diritto delle parti parzialmente o totalmente soccombenti di impugnare «le decisioni del Tribunale che concludono il procedimento nonché contro le pronunzie che decidono parzialmente la controversia nel merito o che pongono termine ad un incidente di procedura relativo ad un'eccezione di incompetenza o di irricevibilità»³⁷⁶. L'impugnazione deve limitarsi a motivi di diritto, a vizi della procedura verificatasi dinanzi al Tribunale o ai casi in cui la parte ritiene che il Tribunale abbia violato il diritto dell'Unione europea³⁷⁷.

Diversamente, le decisioni assunte dalla Corte di giustizia non possono essere impugunate e dunque, come si avrà modo di analizzare nel prosieguo, eventuali vizi o violazioni di diritto che siano commesse nel corso di tali procedimenti o durante la fase di impugnazione rimarranno prive di rimedio³⁷⁸.

3.2.1. I ricorsi diretti quale strumento privilegiato per la tutela giurisdizionale degli individui dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

L'architettura giurisdizionale delineata dall'articolo 19 TUE consente di distinguere, almeno in linea teorica, tre diverse categorie di controversie: quelle di competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione europea, quelle in cui corti nazionali e corti europee dialogano e dunque entrambe intervengono nella medesima vicenda (si fa riferimento, ovviamente, ai

³⁷⁴ Articolo 48 TUE.

³⁷⁵ È stabilito dall'articolo 256, paragrafo 1, secondo comma TFUE che le «decisioni emesse dal Tribunale ai sensi del paragrafo possono essere oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia per i soli motivi di diritto e alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo Statuto».

³⁷⁶ Articolo 56, primo comma Statuto.

³⁷⁷ Articolo 58 Statuto.

³⁷⁸ Si rinvia sul punto al capitolo quarto, paragrafo 4.3.4.

procedimenti pregiudiziali) e, infine, quelle devolute alla competenza nazionale, della quale, come si è visto³⁷⁹, non vengono precisamente definiti i contorni, lasciando ai giudici nazionali l'identificazione dei rimedi idonei ad assicurare la tutela giurisdizionale effettiva nei settori regolati dal diritto dell'Unione europea.

In questo panorama, se si volge lo sguardo alle competenze riservate ai giudici di Lussemburgo dall'articolo 19, paragrafo 3 TUE, quella dei ricorsi diretti risulta la categoria di azioni che più di ogni altra merita di essere analizzata alla luce della tutela giurisdizionale effettiva³⁸⁰, per un triplice ordine di ragioni.

In primo luogo, i ricorsi diretti costituiscono l'unico tipo di procedimento dinanzi alle giurisdizioni europee nei quali a persone fisiche e giuridiche è riconosciuta un'autonoma e indipendente legittimazione ad agire: i ricorrenti non privilegiati sono parti del procedimento, alla pari delle loro controparti istituzionali contro le quali agiscono. Ciò rappresenta un'importante differenza rispetto, ad esempio, al caso dei rinvii pregiudiziali, in cui il dialogo avviene «da giudice a giudice», mentre il ruolo lasciato alle parti del giudizio *a quo* è, al più, quello di intervenienti senza che possa riconoscersi alla procedura in sé un vero e proprio scopo di tutela delle loro situazioni giuridiche individuali³⁸¹.

In secondo luogo – ed è questo, ai fini del presente elaborato, l'elemento più rilevante – i procedimenti per i ricorsi diretti sono interamente regolati, dal punto di vista procedurale, da norme di diritto dell'Unione europea senza la rilevanza di alcuna norma processuale nazionale. Con una terminologia senza dubbio atecnica, potrebbe affermarsi che essi rappresentino il vero e proprio “processo europeo”, nel quale la verifica della compatibilità delle

³⁷⁹ Si veda capitolo secondo, paragrafo 2.1.

³⁸⁰ Il riferimento ai ricorsi diretti si intende comprensivo, altresì, dell'eventuale fase di impugnazione delle decisioni emesse in primo grado dal Tribunale in tale tipologia di procedimenti. Sebbene potenzialmente rientranti nella categoria degli «altri casi previsti dai Trattati», si ritiene che il secondo grado del giudizio debba essere considerato parte stessa dell'azione diretta, laddove la decisione finale (e quindi la pronuncia rilevante per l'individuo che tale ricorso ha proposto) ben potrebbe essere pronunciata dalla Corte di giustizia o, in alternativa, dal Tribunale, laddove la questione gli venga rinviata a seguito di annullamento.

³⁸¹ M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso*, cit., p. 190.

regole con lo standard di protezione della tutela giurisdizionale effettiva di cui all'articolo 47 della Carta trova la propria massima espressione.

A ciò si collega il terzo, essenziale aspetto: la Corte di giustizia dell'Unione europea, nelle sue due diverse formazioni, costituisce il giudice naturale per i ricorsi diretti, da intendersi come l'istanza giudiziaria individuata dalla legge (i Trattati) come quella (l'unica) competente a dirimerli. In altre parole, nessun altro giudice al di fuori dei giudici di Lussemburgo potrebbe conoscere tali controversie, con l'ulteriore conseguenza che, a maggior ragione, l'attenzione al rispetto delle garanzie assicurate dall'articolo 47 della Carta deve essere più elevato. In quest'ottica, quindi, l'attività della Corte di giustizia dell'Unione europea dovrà necessariamente essere valutata con uno sguardo diverso, più simile a quello utilizzato nello scrutinio dei giudici nazionali di prime cure cui, in questo settore, può essere assimilata, in quanto giudice di riferimento immediato per l'individuo.

Ecco, dunque, che i ricorsi diretti divengono terreno fertile di analisi per accertare il rispetto, da parte della Corte, dello standard di tutela giurisdizionale effettiva che essa stessa impone ai giudici nazionali.

Tale analisi è svolta principalmente con riguardo al tema della legittimazione dei ricorrenti non privilegiati nei ricorsi per annullamento, per cui la dottrina ha, sotto diversi aspetti, criticato l'operato della Corte di Lussemburgo, a ragione ritenuta incoerente nell'applicazione a sé stessa dello standard di tutela dei diritti derivanti da una tutela giurisdizionale effettiva, come richiesta dall'articolo 47 della Carta³⁸².

Altrettanto meritevole di analisi e, forse meno indagato, è tuttavia il tema della compatibilità con l'articolo 47 della Carta delle norme processuali in senso stretto. Come illustrato, le garanzie procedurali costituiscono una

³⁸² Per un'approfondita critica sul punto si veda: P. PIVA, *Considerazioni sull'effettività della tutela giurisdizionale dei privati avanti alla Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 2020, p. 88 ss., il quale fa tra l'altro proprie le critiche già avanzate da Chiti, mettendo in evidenza le tensioni tra quanto preteso dalla Corte di giustizia dai giudici nazionali e quanto applicato a sé stessa. Con le parole di Chiti: «L'Unione, così pronta a sollecitare o imporre riforme del diritto nazionale per assicurare la piena tutela dei singoli, non sembra applicare pienamente a sé stessa i medesimi principi. Da qui una asimmetria del sistema e la necessità di un suo riequilibrio» (M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018, p. 387).

delle tre componenti il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, il cui rispetto (o violazione) incide, inevitabilmente, sull'accertamento complessivo della compatibilità di un procedimento con lo standard prescritto³⁸³.

3.2.2. Ricorsi per annullamento: problemi di legittimazione negli stringenti requisiti ex articolo 263, paragrafo 4 TFUE per i ricorrenti non privilegiati quale limite per una tutela giurisdizionale effettiva.

Parlare di ricorsi diretti e tutela giurisdizionale effettiva richiama necessariamente alla mente l'annosa questione della legittimazione attiva dei ricorrenti non privilegiati ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 4 TFUE e delle conseguenze sul diritto di accesso alla giustizia nonché ad un rimedio effettivo.

Il tema³⁸⁴, pur non oggetto primario del presente elaborato, merita tuttavia un breve richiamo, non fosse altro che per offrire un migliore contesto a quanto verrà analiticamente illustrato nel successivo capitolo con riguardo all'indipendenza dell'avvocato quale requisito di ammissibilità "di fatto" dei ricorsi diretti³⁸⁵.

Il Trattato di Lisbona, modificando l'allora articolo 230 del Trattato CE³⁸⁶, ha previsto che «[q]ualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle

³⁸³ Si richiama quanto affermato con riguardo alla portata dell'articolo 47 della Carta nel capitolo primo, paragrafo 1.3.

³⁸⁴ La questione del *locus standi* dei ricorrenti non privilegiati ha interessato copiosa dottrina pre e post Lisbona cui quindi si rinvia: P. CRAIG, G. DE BURCA, *EU law. Text, cases and materials*, Oxford, 2020, p. 546 ss.; P. FRAGOSO MARTINS, *Rethinking access by private parties to the Court of Justice of the European Union. Judicial review of EU acts before and after the Lisbon Treaty*, Lisbona, 2016; R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Striking the right balance: limits on the right to bring an action under Article 263(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union*, in *American University International Law Journal*, 2015, p. 743 ss.; P. NIHOUL, *La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l'encontre d'un acte Communautaire de portée générale*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1994, p. 171 ss.

³⁸⁵ Il richiamo è al capitolo quarto, paragrafo 4.3.1., nel quale il requisito di indipendenza dell'avvocato richiesto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nell'interpretazione dell'articolo 19 dello Statuto viene analizzato alla luce dell'articolo 47 della Carta, argomentando in senso contrario al suo mantenimento nei termini attuali quale criterio di ammissibilità *de facto* dei ricorsi diretti.

³⁸⁶ L'allora formulazione dell'articolo 230, paragrafo 4 TCE recitava: «Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle stesse condizioni, un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur aparendo come un regolamento o una

condizioni previste al primo e secondo comma, 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 d'esecuzione»³⁸⁷. La novella elimina il riferimento alle decisioni, con l'intento di ampliare il novero degli atti di cui i ricorrenti non privilegiati possono chiedere l'annullamento e tuttavia, lungi dal fornire uno schema chiaro nel quale orientarsi, lascia ampio spazio alla Corte di giustizia dell'Unione europea nell'interpretazione delle condizioni di ammissibilità dei ricorsi.

La norma in questione apre la strada all'annullabilità degli atti distinguendo tre diverse ipotesi con rispettive differenti condizioni di ammissibilità: 1) gli atti adottati nei confronti del ricorrente; 2) gli atti che, pur non essendo adottati nei suoi confronti, tuttavia lo riguardano direttamente e individualmente; 3) gli atti regolamentari che lo riguardano direttamente e non necessitano di misure d'esecuzione.

Le categorie maggiormente problematiche si rivelano la seconda e la terza.

3.2.2.a. La nozione di "interesse individuale".

Con riguardo alla seconda, il tema verte sulle nozioni di interesse diretto («direttamente») e interesse individuale («individualmente»), interpretate in maniera alquanto restrittiva dei giudici di Kirchberg, da più parti criticati dalla dottrina per un approccio considerato contrario ad una effettiva tutela dei diritti dei ricorrenti non privilegiati, nonché incoerente con lo standard di protezione della tutela giurisdizionale effettiva richiesto alle corti nazionali.

Il rispetto dei due requisiti viene verificato in maniera distinta, con una chiara predominanza del secondo sul primo, risultando quindi particolarmente importante che l'atto di cui si chiede l'annullamento presenti un interesse individuale per la persona che agisce: la

decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente». Per un'analisi dottrinale dell'interpretazione della norma in tale versione (parzialmente ancora valida oggi), si veda: M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso*, cit., p. 109 ss.

³⁸⁷ Articolo 263, paragrafo 4 TFUE.

giurisprudenza comunitaria inverte, infatti, la verifica circa il rispetto dei due requisiti, partendo dall'analisi dell'interesse individuale e solo in sua presenza, accertando altresì la presenza di un interesse diretto.

Se è il primo ad essere analizzato, è altrettanto vero che il test sul rispetto dell'interesse individuale è ben più stringente e difficile da superare di quello relativo all'interesse diretto. Quest'ultimo, infatti, si traduce nel fatto che l'atto di cui si chiede l'annullamento abbia effetti direttamente sul ricorrente e ciò avvenga in maniera automatica, provocando un cambiamento nella posizione giuridica dell'individuo in questione senza che nessuna misura di implementazione sia necessaria e senza che, quindi, vi sia alcuna discrezione nella sua attuazione³⁸⁸.

Molto più complesso è invece il test applicato dai giudici di Lussemburgo per nell'accertare l'interesse individuale del ricorrente, tutt'oggi fondato su quanto stabilito nell'ormai celebre caso *Plaumann*³⁸⁹ deciso nel lontano 1963: nonostante le sostanziali modifiche apportate negli anni fino al Trattato di Lisbona alla formulazione della norma di riferimento, nonché le molteplici istanze provenienti da diverse parti per un'interpretazione evolutiva ed estensiva di interesse individuale, la Corte di giustizia dimostra di ritenere il test *Plaumann* tuttora perfettamente idoneo a rispondere alle esigenze di tutela previste dall'articolo 263, paragrafo 4 TFUE.

Con le parole usate dalla Corte in quella vicenda, «[c]hi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari». Secondo la formula *Plaumann* perché l'interesse individuale sia riconoscibile occorre altresì dimostrare che le particolari circostanze menzionate siano tali da consentire al ricorrente di essere individuato anche rispetto ad altri potenziali ricorrenti futuri: in altri termini, non basta provare la sussistenza del requisito nel presente, ma in ogni possibile momento anche futuro in cui l'attività della persona fisica o giuridica

³⁸⁸ P. FRAGOSO MARTINS, *Rethinking access by private parties*, cit., p. 121.

³⁸⁹ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità economiche europee del 15 luglio 1963, *Plaumann & Co. c. Commissione della Comunità economica europea*, causa 25-62.

interessata si estrinsecherà. In applicazione di questo estremamente stringente criterio, proprio nel caso *Plaumann*, la ricorrente, una società importatrice di clementine, interessata da un provvedimento che la colpisce in tale sua qualità, non viene ritenuta individualmente interessata in quanto tale attività commerciale «può essere sempre esercitata da chiunque e ... non è quindi atta ad identificare la ricorrente, agli effetti della decisione impugnata, nello stesso modo dei destinatari»³⁹⁰.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, seppur modificando la formulazione della norma, non ha portato con sé l'auspicato superamento o, quantomeno illustrazione, della nozione di interesse individuale, nonostante negli anni precedenti alla sua introduzione si fossero manifestate spinte in tale senso proprio in Lussemburgo³⁹¹.

Il riferimento è alle note cause *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)*³⁹² e *Jégo-Quéré* nelle quali, nella prima l'avvocato generale, nella seconda il Tribunale tentano di superare l'approccio *Plaumann* in virtù del principio di tutela giurisdizionale effettiva.

L'Avvocato Generale Jacobs propone in *UPA* una nuova interpretazione del concetto di interesse individuale che consenta di considerare rispettato tale requisito anche nei casi in cui, in virtù delle circostanze di fatto del caso concreto, un atto comunitario pregiudichi o possa pregiudicare in modo sostanziale gli interessi di un ricorrente non privilegiato³⁹³. Ad avviso dell'Avvocato Generale una tale soluzione avrebbe un duplice vantaggio dal punto di vista della tutela giurisdizionale dei singoli: da un lato, consentirebbe di superare le possibili situazioni di diniego di giustizia che si vengono a verificare in caso di dichiarazione di inammissibilità del ricorso per mancanza di interesse individuale; dall'altro, un'interpretazione estensiva della legittimazione attiva dei ricorrenti non privilegiati assicurerebbe ai privati di poter questionare la validità di un atto di portata

³⁹⁰ *Ibidem*, pagina 220.

³⁹¹ M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 139.

³⁹² Conclusioni dell'Avvocato Generale Francis Jacobs, presentate il 21 marzo 2002, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-50/00 P.

³⁹³ *Ibidem*, punto 60.

generale nella sede meglio deputata a verificarla, ossia la Corte di giustizia dell'Unione europea³⁹⁴.

Come noto, la Corte di giustizia non accoglie la soluzione proposta e, al contrario, riafferma la dottrina del sistema completo di rimedi giurisdizionali, nel quale, per gli atti a portata generale, eventuali questioni di validità possono essere poste alle Corti europee per il tramite del rinvio pregiudiziale da parte dei giudici nazionali cui i singoli hanno accesso³⁹⁵. Nessuna estensione quindi del requisito dell'interesse individuale per assicurare una maggiore tutela giurisdizionale, perché tale maggiore tutela, ad avviso della Corte di giustizia, non è necessaria³⁹⁶.

Neanche il tentativo del Tribunale nel caso *Jégo-Quéré*³⁹⁷, di poco successivo a *UPA*, porta ad un *revirement* da parte della Corte di giustizia. La sentenza del Tribunale rappresenta tuttavia una pietra miliare nell'analisi del rapporto tra *locus standi* e tutela giurisdizionale effettiva, poiché, per la prima volta, i giudici si espongono chiaramente a favore dell'ampliamento della nozione di interesse individuale, argomentando tale scelta mediante un'analisi complessiva del sistema di rimedi giurisdizionali possibili avverso gli atti delle istituzioni dell'Unione europea.

Pur riconoscendo che, in applicazione della tradizionale giurisprudenza *Plaumann* la ricorrente non integrerebbe il requisito dell'interesse individuale, i giudici ritengono ricevibile il ricorso in quanto unico

³⁹⁴ Il riferimento dell'AG Jacobs su questo punto è all'ordinanza del Tribunale oggetto di impugnazione, nella quale i giudici avevano sostenuto che non sussistesse alcuna lacuna nella tutela giurisdizionale dei singoli, stante la possibilità di adire il giudice nazionale e, conseguentemente, attivare il meccanismo del rinvio pregiudiziale di validità per chiedere la verifica della legittimità di un atto di diritto comunitario di portata generale (ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 23 novembre 1999, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio dell'Unione europea*, causa T-173/98).

³⁹⁵ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 luglio 2002, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-50/00 P, punto 40.

³⁹⁶ Sebbene sia percepibile in dottrina una diffusa insoddisfazione per la soluzione ripetutamente adottata dalla Corte di giustizia, non vi è chi ha messo in luce le questioni che, l'adozione dell'approccio suggerito dall'AG Jacobs, avrebbe lasciato irrisolte. Si veda, in particolare: P. MANZINI, *Ricorso di annullamento riforma e controriforma*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 717 ss.

³⁹⁷ Sentenza del Tribunale di primo grado del 3 maggio 2002, *Jégo-Quére et Cie SA c. Commissione delle Comunità europee*, causa T-177/01.

procedimento in grado di assicurarle una tutela giurisdizionale effettiva³⁹⁸. Ad avviso del giudicante, infatti, né il rinvio pregiudiziale né il ricorso per responsabilità extracontrattuale costituiscono rimedi idonei a garantire al singolo una tutela adeguata³⁹⁹. Il Tribunale suggerisce quindi di seguire l'ipotesi dell'Avvocato Generale Jacobs in *UPA* dando una nuova interpretazione al requisito dell'interesse individuale, il quale, lungi dall'essere eliminato in via giurisprudenziale (il che costituirebbe un *modus operandi* illegittimo da parte dei giudici di Lussemburgo), richiede unicamente di essere letto alla luce degli articoli 6 e 13 CEDU e 47 Carta, superando quindi la pretesa che l'individuo, per poter ricorrere all'azione di annullamento, debba essere «identificato alla stregua di un destinatario»⁴⁰⁰.

Come noto, la Corte di giustizia⁴⁰¹ non segue la strada tracciata dal Tribunale e, al contrario, reitera quanto affermato in *UPA* escludendo categoricamente che un singolo possa impugnare, dinanzi alle giurisdizioni europee, un atto di portata generale di cui non sia destinatario, indipendentemente dal fatto che manchi sul piano nazionale un'azione

³⁹⁸ *Ibidem*, punto 43: «Si deve quindi verificare se, in una causa come quella in esame, nel cui ambito un singolo contesta la legittimità di disposizioni di portata generale che incidono direttamente sulla sua sfera giuridica, l'irricevibilità del ricorso di annullamento priverebbe la ricorrente del diritto ad un'azione effettiva».

³⁹⁹ Con riguardo al rinvio pregiudiziale, il Tribunale riconosce che, in assenza di mezzi di esecuzione, all'individuo manca la possibilità di impugnare il provvedimento dinanzi ai giudici nazionali e, conseguentemente, per poter ottenere un rinvio pregiudiziale di validità l'unica sua possibilità consisterebbe nel violare le prescrizioni dell'atto comunitario sì che contro di lui sia intentata un'azione giudiziaria, nella quale poter far valere la richiesta di rinvio pregiudiziale. Ad avviso del Tribunale, tuttavia, richiedere che un individuo violi la legge per vedersi riconosciuto un rimedio non è sinonimo di tutela giurisdizionale effettiva (*ibidem*, punto 45). Parimenti inadeguata dal punto di vista dell'effettività è l'azione risarcitoria, la quale non consentirebbe comunque all'individuo di ottenere l'eliminazione dell'atto, anche se dichiarato illegittimo e, in ogni caso, viste le diverse condizioni di ammissibilità cui è sottoposta, non consentirebbe al giudice europeo di compiere una completa verifica della validità dell'atto contestato (*ibidem*, punto 46).

⁴⁰⁰ *Ibidem*, punto 49.

⁴⁰¹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 1° aprile 2004, *Commissione delle Comunità europee c. Jégo-Quéré Cie SA*, causa C-263/02 P.

idonea a contestare la validità dell'atto comunitario⁴⁰², ritenendo che una tale interpretazione andrebbe oltre le competenze della Corte stessa⁴⁰³.

La Corte di giustizia non ha ritenuto di superare la propria giurisprudenza neanche a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁴⁰⁴, con il quale tuttavia l'aspetto della tutela giurisdizionale effettiva diviene maggiormente pregnante anche nell'interpretazione sistematica compiuta dai giudici di Lussemburgo nel valutare la validità della normativa

⁴⁰² *Ibidem*, punto 33: «Tuttavia, un ricorso di annullamento dinanzi al giudice comunitario non può essere esperibile da un singolo che intenda impugnare un atto di portata generale quale un regolamento che non lo riguardi individualmente in modo analogo a un destinatario, ancorché fosse possibile dimostrare, in esito a un esame concreto da parte del detto giudice delle norme procedurali nazionali, che queste ultimi non autorizzano il singolo ad intentare un'azione che gli consenta di contestare la validità dell'atto comunitario impugnato».

⁴⁰³ *Ibidem*, punto 36: «Anche se il requisito secondo cui una persona fisica o giuridica può presentare ricorso contro un regolamento solo qualora sia interessata non solo direttamente, ma anche individualmente deve essere interpretato alla luce del principio di una tutela giurisdizionale effettiva, tenuto conto delle diverse circostanze atte a individuare un ricorrente, tale interpretazione non può condurre ad escludere il requisito medesimo, espressamente previsto dal Trattato. In caso contrario i giudici comunitari andrebbero oltre le competenze loro attribuite dal Trattato stesso». Vi è peraltro chi ha rilevato come la Corte sia incorsa in una certa contraddizione, laddove ha sì confermato la dottrina *Plaumann*, lasciando tuttavia trapelare il dubbio che il sistema giurisdizionale comunitario non sia in realtà completo (si veda sul punto: C. AMALFITANO, *La protezione giurisdizionale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 31).

⁴⁰⁴ La Corte di giustizia aveva chiaramente espresso la propria impossibilità di procedere ad una modifica, in via interpretativa, degli stringenti requisiti per l'esperibilità dell'azione di annullamento da parte dei ricorrenti non privilegiati in vigenza della formulazione precedente, restituendo la palla al legislatore invitato semmai a procedere ad una modifica del testo dei Trattati a favore di una più ampia legittimazione attiva. Tale invito diviene oggetto dei lavori della Convenzione europea che porterà poi all'adozione del Trattato di Lisbona nella quale si confrontano diverse opzioni di riforma, da quelle più radicali, volte ad assicurare un ricorso diretto dinanzi alla Corte di Lussemburgo da parte degli individui che lamentino una violazione dei diritti fondamentali, a quelle più moderate, che puntano ad una revisione dei requisiti contenuti nell'allora articolo 230 TCE. Per un'esplicita analisi delle proposte in questione, si veda: C. AMALFITANO, *La protezione giurisdizionale dei ricorrenti non privilegiati*, cit., p. 33 ss.

Nello stesso anno in cui pronuncia le sue conclusioni nel caso *UPA*, l'AG Jacobs pubblica altresì un interessante editoriale nel quale, preso atto dell'intenzione di procedere ad una riforma in materia, individua le tre questioni per lui imprescindibili per assicurare «*effective rights of action before the Community Courts*»: 1) la previsione di una legittimazione assoluta anche a contrastare atti di portata generale; 2) l'ampliamento agli atti di tutte le istituzioni e organismi dell'Unione europea del controllo giudiziale da parte delle Corti europee; 3) l'ampliamento a tutti gli atti relativi a tutte le attività dell'Unione europea del controllo giudiziale da parte delle Corti europee (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. 210 ss).

europea⁴⁰⁵. Ciò non è stato tuttavia sufficiente a giustificare un allentamento in questo specifico settore, nel quale la Corte di giustizia continua a richiedere ai ricorrenti non privilegiati di dimostrare di appartenere ad un gruppo chiuso e ristretto di individui, essendo destinatari di fatto dell'atto di portata generale che intendono contestare⁴⁰⁶.

Anzi, sempre più pressata dalle richieste di fornire un'interpretazione dei requisiti di cui all'articolo 263, paragrafo 4 TFUE compatibile con l'articolo 47 della Carta, la Corte di giustizia "taglia le gambe" a qualsiasi possibilità di utilizzare la norma della Carta come chiave per aprire nuove porte nel significato dell'articolo 263, paragrafo 4 TFUE e, in *T & L Sugars*, ricorda che l'articolo 47 della Carta non consente di «modificare il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai Trattati, ed in particolare le norme relative alla ricevibilità dei ricorsi proposti direttamente dinanzi al giudice dell'Unione»⁴⁰⁷.

Il tema dell'interesse individuale è tornato di estrema attualità in ragione della saga *Carvalho*, nella quale dieci famiglie e un'associazione hanno portato dinanzi al Tribunale il Parlamento europeo e il Consiglio chiedendo l'annullamento di tre diversi atti di diritto dell'Unione europea in materia di politica climatica⁴⁰⁸. Il "*People's Climate Case*" ha mostrato, contrariamente a quanto ci si sarebbe potuti aspettare, un ritorno del Tribunale stesso alla

⁴⁰⁵ E. FONTANA, *Il ricorso di annullamento dei privati nel Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 53 ss.; S.M. CARBONE, *Le procedure dinanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 239 ss.

⁴⁰⁶ P. FRAGOSO MARTINS, *Rethinking access by private parties*, cit., p. 129.

⁴⁰⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 28 aprile 2015, *T & L Sugars Lts e Sidul Açucares Unipessoal Lda c. Commissione europea*, causa C-456/13 P, punto 43.

⁴⁰⁸ I ricorrenti chiedono l'annullamento della direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2018 che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio e la decisione (UE) 2015/1814; del regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013; nonché del regolamento (UE) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento d'uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 e della decisione n. 529/2013/UE.

dottrina *Plaumann* come unica via per la verifica dell'interesse individuale dei ricorrenti: in questa occasione, infatti, alla richiesta formulata dai ricorrenti di rivedere il test in questione alla luce dell'articolo 47 della Carta⁴⁰⁹, il Tribunale risponde, diversamente da quanto fatto in *Jégo-Quéré*, risponde affermando che il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva non implica (né impone il riconoscimento di) una legittimazione attiva incondizionata nel proporre azioni di annullamento dinanzi alle Corti europee⁴¹⁰. In altre parole: reitera quanto costantemente affermato dalla Corte di giustizia (la quale conferma in questa occasione la decisione del Tribunale⁴¹¹), rientrando nei binari della granitica interpretazione del requisito oggetto di dibattito.

Ad avviso della Corte, i requisiti di ammissibilità dei ricorsi per annullamento devono sì essere interpretati alla luce del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, ma tale lettura non può essere tale da portare all'esclusione dei requisiti stessi. Viene tuttavia da chiedersi perché un'interpretazione estensiva del requisito debba necessariamente comportare una modifica della lettera del Trattato e non semplicemente una sua nuova lettura. L'atteggiamento della Corte nell'esercizio della sua attività interpretativa è ondivago, anche in virtù dell'assenza, nel testo dei

⁴⁰⁹ L'argomentazione dei ricorrenti con riguardo al necessario superamento della formula *Plaumann* ruota attorno a sei punti: 1) ragioni di buon senso che suggeriscono che una nozione indeterminata come quella di "interesse individuale" possa essere interpretata in diversi modi; 2) l'assenza nelle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri di uno standard di legittimazione attiva stringente quanto quello perpetrato dalla Corte di giustizia nei ricorsi per annullamento; 3) la necessaria interpretazione teleologica del requisito dell'interesse individuale che impone di evitare l'effetto paradossale in cui più grave è il danno e il numero di soggetti coinvolti, minore è la tutela del diritto di accesso alla giustizia; 4) l'incoerenza tra la previsione di cui all'articolo 263, paragrafo 4 TFUE che attribuisce il diritto di ricorso anche avverso gli atti legislativi, che per definizione hanno portata generale, e l'interpretazione della Corte di giustizia dell'interesse individuale; 5) l'inadeguatezza degli strumenti di accesso indiretto alla giurisdizione corrispondenti ai ricorsi per annullamento degli atti di attuazione della Commissione, i quali sarebbero sottoposti al medesimo test *Plaumann*; 6) l'inadeguatezza dei mezzi di ricorso indiretto da parte degli Stati membri nello specifico settore ambientale (gli argomenti dei ricorrenti sono così riassunti in: G. WINTER, *Armando Carvalho and Others v. EU: invoking human rights and the Paris Agreement for better climate protection legislation*, in *Transnational Environmental Law*, 2020, pp. 158-159).

⁴¹⁰ Ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 8 maggio 2019, *Armando Carvalho c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa T-330/18, punto 52.

⁴¹¹ Ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 marzo 2021, *Armando Carvalho c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-565/19 P.

Trattati, della codificazione di criteri interpretativi chiari: ciò ha da un lato permesso ai giudici di godere di un ampio grado di flessibilità nella scelta del criterio di volta in volta da utilizzare e, dall'altro, reso in alcuni casi difficile comprendere la ragione dell'adesione ad un certo *modus decidendi* in una vicenda e non in un'altra.

Emblematica è la questione relativa all'interpretazione evolutiva del diritto primario: la Corte riconosce, più o meno esplicitamente, il proprio ruolo nel colmare le lacune normative presenti nell'ordinamento eurounitario. Basti pensare alle note sentenze *Les Verts* o *Chernobyl*⁴¹², nelle quali, lungi dal fornire una mera interpretazione di un dato letterale, la Corte si è spinta oltre e, guardando allo «spirito del Trattato»⁴¹³ e alla necessità di preservare l'equilibrio istituzionale istituito dai Trattati, ne ha ampliato la portata in via interpretativa, facendo prevalere un aspetto sostanziale su quello procedurale⁴¹⁴.

⁴¹² La scelta di richiamare espressamente tali due pronunce è compiuta sul fondamento dell'analogia esistente tra i temi oggetto di quelle decisioni e ciò di cui si sta trattando, vale a dire la legittimazione attiva o passiva dinanzi alla Corte di Lussemburgo. Sarebbe tuttavia riduttivo considerare tali pronunce come le uniche determinanti del ruolo attivo svolto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel processo di integrazione europea svolto mediante un'interpretazione evolutiva dei Trattati. Altro esempio lampante è costituito dalla già citata pronuncia *Internationale Handelsgesellschaft*, con la quale si è superata la nota assenza nel Trattato originario di un catalogo dei diritti fondamentali, per non parlare delle decisioni con le quali i giudici di Kirchberg hanno esteso le competenze delle Comunità e oggi Unione europea, per il tramite del principio dell'effetto utile o del filone, ancora più recente, di pronunce relative al rispetto della *rule of law* negli ordinamenti nazionali. Per una panoramica completa sul punto, si rinvia a: P. DE PASQUALE, *I formanti del processo di integrazione europea: il ruolo della Corte di giustizia*, in *DPCEonline*, 2021, p. 439 ss.

⁴¹³ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità economiche europee del 23 aprile 1986, *Parti écologiste «Les Verts» c. Parlamento europeo*, causa 294/83, punto 25.

⁴¹⁴ «Il fatto che nei Trattati non vi sia una disposizione che attribuisca al Parlamento il diritto di agire con ricorso per annullamento può costituire una lacuna procedurale, ma è un elemento che non può prevalere sull'interesse fondamentale alla conservazione ed al rispetto dell'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati istitutivi delle Comunità europee. Pertanto, il Parlamento è legittimato ad agire dinanzi alla Corte con ricorso per annullamento avverso un atto del Consiglio o della Commissione, purché il ricorso sia inteso unicamente alla tutela delle sue prerogative e si fondi soltanto su motivi dedotti dalla violazione di queste. Con questa riserva, il ricorso per annullamento proposto dal Parlamento è soggetto alle regole dei Trattati sul ricorso per annullamento delle altre istituzioni» (sentenza della Corte di giustizia delle Comunità economiche europee del 22 maggio 1990, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, causa C-70/88, punti 26-27).

Approccio che, in diversi settori, la Corte di giustizia è spesso invitata a perseguire ancora oggi: recentemente l'Avvocato Generale Ćapeta ha rievocato la dottrina *Les Verts* per argomentare a favore di un'interpretazione evolutiva della limitazione prevista dai Trattati alla giurisdizione in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). «Interpretazione, e non modifica, dei Trattati», scrive l'Avvocato Generale per riassumere la sua proposta di una lettura restrittiva della limitazione di giurisdizione prevista in materia PESC a favore di un'espansione della tutela giurisdizionale effettiva. E a costituire il fondamento di una tale affermazione è la necessità di preservare lo Stato di diritto, anche per il tramite dell'intervento della Corte⁴¹⁵.

Resta tuttavia da comprendere perché, in circostanze diverse da quelle che hanno fondato *Les Verts* e *Chernobyl* e che, auspicabilmente, potrebbero replicarsi in *KS* e *KD*, la Corte esercita un profondo *self-restraint*, non riconoscendosi legittimata ad operare un'interpretazione evolutiva a favore, ad esempio, di un allargamento della legittimazione attiva dei ricorrenti non privilegiati. Cosa distingue quindi le due situazioni? Quali elementi consentono alla Corte di pronunciarsi al di là del testo dei Trattati in *Les Verts* e *Chernobyl* e non in *Plaumann*?

La risposta non è immediata ed è interessante notare come l'Avvocato Generale Ćapeta, pur promuovendo un'interpretazione che vada al di là del dato letterale dei Trattati, nondimeno si affretti a precisare che la situazione alla sua attenzione è ben diversa da quella prospettata in *Carvalho*, di cui anzi accoglie il principio di fondo: «Ritengo invece che il ragionamento della Corte nella sentenza *Carvalho* sia applicabile alla presente causa,

⁴¹⁵ «Ci si può quindi chiedere: che cosa impone alla Corte la fedeltà al diritto? Essa è tenuta a rispettare alla lettera la formulazione dei trattati laddove limita la sua competenza in materia di PESC oppure deve dare priorità ai principi costituzionali dell'Unione e affermare la competenza necessaria a tutelare i diritti fondamentali, anche se ciò non è espressamente previsto nella formulazione dei trattati? Nella sentenza *Les Verts*, la Corte ha statuito che lo Stato di diritto è meglio servito mediante un intervento sulla formulazione del trattato. Come affermato dall'avvocato generale Mancini nelle sue conclusioni in tale causa "[l] obbligo di osservare il diritto (...) prevale sulle angustie della legge scritta; ogniqualvolta la protezione dei giustiziabili lo esiga, la Corte è pronta a correggere o a completare le norme che delimitano la sua competenza in nome del principio che consacra la sua missione"» (Conclusioni dell'Avvocato Generale Ćapeta, presentate il 23 novembre 2023, *KS* e *KD* c. *Consiglio e altri*, cause riunite C-29/22 P e C-44/22 P, punti 95-96).

poiché esprime il principio secondo cui il requisito della tutela giurisdizionale effettiva non può, di per sé, condurre a una modifica dei trattati da parte dei giudici dell'Unione. Tuttavia, ciò non impedisce ai giudici dell'Unione di interpretare i trattati conformemente al principio di tutela giurisdizionale effettiva»⁴¹⁶.

In che modo quindi le due situazioni differiscono? Qual è il *discrimen* tra un'interpretazione evolutiva legittima e una non consentita? Perché la Corte, in nome della *ratio* che fonda i Trattati, può decretare la legittimazione attiva del Parlamento, ma non può interpretare estensivamente le nozioni di "interesse individuale" e "interesse diretto"? A primo sguardo, la distinzione tra le situazioni in gioco appare incomprensibile. Una chiave per poter restituire senso all'apparente contraddizione è la seguente: *Carvalho* e *KS e KD* (e dunque la dottrina *Les Verts*) possono coesistere poiché in entrambi i casi ad essere oggetto di interpretazione è l'eccezione ad una regola generale⁴¹⁷. Nel caso della giurisdizione in materia PESC ciò è evidente: le limitazioni poste al controllo da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea sono eccezionali rispetto alla generale sua competenza a conoscere delle controversie in materia di diritto dell'Unione europea. Parimenti, nel sistema dei ricorsi diretti la legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati è da considerarsi un'eccezione rispetto al non completamente libero accesso alla Corte di Lussemburgo da parte di questi ultimi. Trattandosi dunque di disposizioni normative eccezionali devono essere interpretate restrittivamente.

La restituzione di coerenza formale al sistema non supera però completamente l'ostacolo posto dalla considerazione per cui, nel primo caso, l'interpretazione restrittiva è compiuta a favore di una maggiore tutela giurisdizionale effettiva, mentre, nel secondo, a suo detrimento.

Certamente l'interpretazione evolutiva incontra un importante limite nei principi dell'equilibrio istituzionale e della leale cooperazione tra istituzioni

⁴¹⁶ *Ibidem*, punti 99-100.

⁴¹⁷ F. BANDINI, W. BRUNO, "The train shall stop in Luxembourg": AG *Čapeta* stands for fundamental rights jurisdiction in CFSP action (joined cases *KS and KD C-29/22 P and C-44/22 P*), in *EU Law Live*, 6 dicembre 2023, disponibile online.

dell'Unione europea, dettata dall'articolo 13, paragrafo 5 TUE, i quali devono sempre guidare l'operato della Corte, sì da evitare indebiti esercizi della sua funzione giurisdizionale che rappresentino un vero e proprio "attivismo giudiziario"⁴¹⁸.

Risulta tuttavia difficile immaginare che casi come quelli appena citati non possano, secondo certi canoni, essere considerati "attivismo giudiziario" secondo un'accezione positiva che ne valorizzi l'importanza per lo sviluppo dell'integrazione europea⁴¹⁹, in quella che Silvana Sciarra ha recentemente suggerito di definire «*judicial wisdom*»⁴²⁰.

Ai quesiti sollevati poc'anzi si potrebbe quindi cercare una risposta, sebbene non del tutto convincente, nel ricorso all'interpretazione evolutiva quale *extrema ratio* nel percorso svolto dalla Corte. Trattando del *locus standi* dei ricorrenti non privilegiati, la Corte mantiene salda la propria giurisprudenza *Plaumann*, affermando, in maniera costante, che l'apparente *vulnus* ad una tutela giurisdizionale effettiva lamentato dai ricorrenti non esisterebbe, in quanto un ristretto accesso alla giustizia nei ricorsi per annullamento è temperato dalla presenza di altre vie di ricorso, quali il rinvio pregiudiziale e la giurisdizione nazionale, chiamata, in virtù

⁴¹⁸ Si esprimono in questi termini Lenaerts e Gutiérrez-Fons, i quali scrivono: «As *Les Verts demonstrates*, the ECJ must, in so far as possible, interpret the law with a view to filling any normative lacunae, either in primary or secondary law, whose persistence would 'lead to a result contrary both to the spirit of the Treaty [...] and to its system'. (...). However, the ECJ must, in the exercise of its jurisdiction, pay due attention to the principle of inter-institutional balance and of the principle of mutual sincere cooperation set out in Article 13(2) TEU. By virtue of those two principles, the ECJ must not encroach upon the prerogatives of the EU legislator as defined in the Treaties. Nor may it proceed to reform the Treaties by means of judicial interpretation, as this would clearly constitute 'judicial activism'» (K. LENAERTS, J. GUTIÉRREZ-FONS, *To say what the law of the EU is: methods of interpretation and the European Court of Justice*, in *EUI Working Paper AEL 2013/9*, 2013, p. 3).

⁴¹⁹ Come riporta De Pasquale, il tema dell'attivismo giudiziario della Corte ha sempre tenuto acceso il dibattito dottrinale, con posizioni spesso contrapposte, soprattutto nel «braccio di ferro con i giudici nazionali». D'altro canto, dà atto di come «[s]ul piano normative, invece, l'interpretazione evolutive della Corte ha trovato riscontro negli atti normative e nelle diverse procedure di revisione dei Trattati; si pensi ad esempio alla costante *upgradation* del Parlamento europeo iniziata nelle aule di Lussemburgo e poi sigillata sui tavoli di Bruxelles» (P. DE PASQUALE, *I formanti del processo di integrazione*, cit., p. 441).

⁴²⁰ S. SCIARRA, *Seventy years of the Court of Justice of the European Union. Judicial activism and judicial wisdom*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 491 ss.

dell'articolo 19 TUE, a riempire lo spazio lasciato libero da quella dei giudici di Lussemburgo.

Diversamente, quando non vi sono alternative percorribili, la Corte ricorre al proprio ruolo nomofilattico e offre un'interpretazione evolutiva in grado di colmare le lacune del dato normativo.

Tale approccio è sicuramente lodevole quando si tratti di aggiungere qualcosa che la lettera dei Trattati non prevedono, sì da non correre il rischio di superare i confini del proprio potere; appare, tuttavia, meno comprensibile quando le si suggerisce un'interpretazione diversa e meno stringente rispetto a quella già fornita in passato, proprio alla luce dell'evoluzione che, nel frattempo, l'ordinamento dell'Unione europea ha conosciuto.

3.2.2.b. *Gli atti regolamentari.*

Ulteriori problemi sorgono con riguardo all'interpretazione della nozione di «atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura di esecuzione» (articolo 263, paragrafo 4 TFUE).

All'indomani della riforma di Lisbona che ha introdotto tale formulazione⁴²¹, ci si è iniziati ad interrogare su quali atti dovessero essere fatti ricadere in tale categoria, che mal si concilia con la classificazione degli atti normativi compiuta dal Trattato.

Come noto, a sciogliere almeno parzialmente il dilemma è intervenuta la Corte di giustizia nel celeberrimo caso *Inuit I*⁴²², nel quale ha espressamente escluso che potessero essere considerati atti regolamentari quelli legislativi, riconducendo l'interpretazione non tanto al nome dell'atto quanto alla

⁴²¹ La norma è frutto della consapevolezza, in capo ai riformatori, della possibile presenza di un vuoto normativo nella tutela degli individui nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea. A tal fine, la formulazione dell'ultima frase del paragrafo 4 dell'articolo 263 TFUE mira, almeno formalmente, ad ampliare la legittimazione attiva dei ricorrenti, evitando il rischio di imporre ad un individuo di violare la legge al fine di poter ottenere un rimedio avverso un atto che ritiene invalido e al quale, altrimenti, non avrebbe altrimenti possibilità di opporsi: «*no need to break the law to get access to justice*», con le parole di Luczsz (V. LUCZSZ, *Action for Annulment*, in V. LUCZSZ (ed), *European Court procedure*, cit., p. 176).

⁴²² Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-583/11 P.

procedura utilizzata per la sua adozione. La Corte di giustizia precisa che la nozione in questione non può intendersi come riferita a tutti gli atti di portata generale, ma solo ad una categoria più ristretta: una diversa interpretazione vanificherebbe la distinzione compiuta tra «atti» e «atti regolamentari» e non potrebbe quindi essere accolta⁴²³. Conseguentemente, un atto legislativo potrà essere impugnato con ricorso per annullamento da parte di un ricorrente non privilegiato solo laddove costui dimostri di esserne direttamente e individualmente interessato, tornando dunque alla categoria precedente.

È peraltro interessante notare come anche in questa occasione, nonostante un espresso argomento avanzato dalle parti in causa, la Corte di giustizia abbia negato che l'interpretazione fornita si ponesse in contrasto con il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva come garantita dall'articolo 47 della Carta, invocando la completezza del sistema di rimedi giurisdizionali⁴²⁴ assicurato dal combinato disposto degli articoli 263 e 267 TFUE⁴²⁵.

⁴²³ *Ibidem*, punto 58. Per un commento sulla sentenza, si veda: C.F. BERGSTRÖM, *Defending restricted standing for individuals to bring direct actions against 'legislative' measures. Court of Justice of the European Union, Decision of 3 October 2013 in Case C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami and others v. European Parliament and Council*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, p. 481 ss. In tale contributo l'autore evidenzia la nuova formulazione dell'ultima parte dell'articolo 263, paragrafo 4 TFUE impone di valutare l'ampliamento o meno della legittimazione attiva dei ricorrenti non privilegiati non tanto sull'esclusione del requisito dell'interesse individuale, quanto piuttosto sulla portata dell'interpretazione della nozione di «misure di esecuzione», vero discrimine per la possibilità di agire direttamente dinanzi ai giudici di Lussemburgo.

⁴²⁴ Interessante sul punto è il breve commento di Kornezov, il quale evidenzia come il *gap* evidenziato dai ricorrenti, nell'argomentazione della Corte di giustizia, sarebbe in realtà superato dal nuovo articolo 19 TUE, il quale lascia alle giurisdizioni nazionali il compito di assicurare sempre un rimedio effettivo. Passati quasi dieci anni, l'auspicio di Kornezov, il quale scriveva: «*The true challenge that lies ahead is the practical application of Article 19(1) TEU at the national level. The Member States are now on call. Theirs is the formidable task of creating national remedies capable of closing the gap left behind by the new Article 263(4) TFUE. The clock is ticking*», non pare essersi realizzato (A. KORNEZOV, *Locus standi of private parties in actions for annulment: has the gap been closed?*, in *Cambridge Law Journal*, 2014, p. 28).

⁴²⁵ L'esclusione degli atti legislativi dal novero degli atti regolamentari non impedisce tuttavia il ricorso avverso gli atti che danno attuazione a quelli legislativi. È quanto è stato confermato dalla Corte di giustizia nei casi *Bloufin Touna* e *Inuit II* e poi reiterato nella giurisprudenza successiva (sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 27 febbraio 2013, *Bloufin Touna Ellas Naftiki Etairieia, Chrisderic e André Sébastien Fortassier c. Commissione europea*, causa T-367/10; sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 25 aprile 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Commissione europea*, causa T-526/10). Questo consente di mitigare gli effetti dell'interpretazione restrittiva della Corte sul diritto ad una tutela

Scopo della distinzione tra atti e atti regolamentari è, nell'intenzione dei riformatori e come confermato dalla Corte di giustizia, quello di ampliare la legittimazione attiva dei ricorrenti non individuali, i quali potranno esimersi, in alcuni casi, dalla complessa prova dell'interesse individuale.

La norma elimina il riferimento a quest'ultimo e prevede, tuttavia, che un atto regolamentare possa essere impugnato dimostrando non solo l'interesse diretto, ma anche l'assenza di misure di esecuzione. Ne consegue che anche l'interpretazione di quest'ultima nozione avrà un impatto sull'effettiva portata dell'ampliamento della legittimazione attiva: più ampi i confini della nozione di «misure di esecuzione», minore la classe di atti regolamentari che potranno sfuggire al test *Plaumann* e viceversa⁴²⁶.

Ad avviso della Corte, la verifica circa le misure di esecuzione deve essere compiuta a partire dalla posizione in cui si trova il ricorrente, risultando del tutto irrilevante che un determinato atto regolamentare richieda misure di esecuzione nei confronti di altri soggetti. Inoltre, l'analisi deve essere compiuta con esclusivo riferimento all'oggetto del ricorso: conseguentemente, laddove venga richiesto solamente l'annullamento parziale di una misura, dovrà essere accertato se quella particolare parte di atto di cui si chiede l'annullamento comporti misure di esecuzione.

La verifica è dunque evidentemente compiuta caso per caso, con una tendenza da parte della Corte di giustizia ad accogliere un'interpretazione ampia di misura di esecuzione⁴²⁷, di fatto restringendo la portata dell'eccezione prevista dall'ultimo periodo dell'articolo 263, paragrafo 4 TFUE e ampliando il novero di atti per i quali occorre accertare la presenza di un interesse individuale. Anche in questo caso torna in auge il tema dell'effettività del sindacato giurisdizionale: essa deve essere accertata indipendentemente dalla derivazione europea o nazionale della misura di esecuzione e, tuttavia, non consente di superare i requisiti previsti

giurisdizionale effettiva, consentendo ai ricorrenti non privilegiati di intervenire sugli atti a valle di un atto legislativo di cui contestano la validità. Certo, laddove non vi siano atti di esecuzione dell'atto di portata generale adottato con procedura legislativa, ai ricorrenti non rimarrà alcuna alternativa se non quella di tentare di dimostrare di essere direttamente e individualmente interessati.

⁴²⁶ P. CRAIG, G. DE BURCA, *EU law*, cit., p. 561.

⁴²⁷ Sul punto si veda: K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. T. NOWAK, *EU Procedural Law*, cit., p. 339, e la giurisprudenza ivi citata.

dall'articolo 263 TFUE, rimanendo in capo agli Stati membri di assicurare il rispetto della tutela giurisdizionale effettiva nei casi in cui il ricorrente non possa vedere il proprio ricorso analizzato dalla Corte di giustizia in virtù dei requisiti previsti dai Trattati⁴²⁸.

Perché l'eccezione in questione possa operare è altresì necessario che l'atto regolamentare interessi direttamente il ricorrente. La nozione di interesse diretto è la medesima utilizzata nell'altra ipotesi prevista dal medesimo articolo e richiede quindi che l'atto produca effetti nella sfera giuridica dell'interessato senza che via siano misure intermedie tra l'atto e la produzione degli effetti né che sia esercitabile alcun potere discrezionale da parte dell'autorità in fase di esecuzione della misura.

Un atto regolamentare che non richiede misure di esecuzione non comporta sempre e in ogni caso la presenza di interesse diretto: quest'ultimo rappresenta un requisito autonomo la cui sussistenza deve essere verificata ogniqualvolta si debba accertare il rispetto dei requisiti di ammissibilità. In altre parole, un atto regolamentare che non comporti misure di esecuzione non necessariamente sarà automaticamente da considerare direttamente d'interesse per il ricorrente: ne consegue che, laddove manchi l'interesse diretto, il ricorrente tornerà a dover dimostrare la presenza di un interesse individuale anche se l'atto è regolamentare⁴²⁹.

⁴²⁸ La Corte di giustizia riprende questi argomenti nella già menzionata sentenza *T & L Sugars*. Giussani evidenzia come l'«equilibrio tra il ruolo dei giudici nazionali e dei giudici dell'Unione», invocato dalla Corte nella sua pronuncia, si riveli in realtà più formale che sostanziale, viste le ricadute sulla posizione soggettiva del singolo ricorrente che originano dalla dichiarazione di inammissibilità di un ricorso per annullamento in casi in cui non sussista una norma nazionale impugnabile dinanzi alle corti di uno Stato membro (C. GIUSSANI, *La "discrezionalità" delle misure di esecuzione ex art. 263, par. 4 TFUE divide la Corte e l'Avvocato Generale nel caso T & L Sugars e Sidul Acucares*, in *Eurojus*, 2015, disponibile online).

⁴²⁹ Il binomio interesse diretto-assenza di misure di esecuzione è stato ed è tutt'oggi oggetto di dibattito dottrinale in quanto diversi autori mettono in evidenza la possibile sovrapposibilità dei due requisiti, che potrebbe avere, alternativamente, la conseguenza di rendere o ridondante la lettera della previsione normativa o particolarmente complessa la prova della legittimazione attiva del ricorrente individuale, il quale si troverebbe quindi nuovamente in una posizione di debolezza nell'avviare il ricorso diretto per annullamento (si veda sul punto Burelli e la dottrina ivi citata, la quale ripercorre in maniera omnicomprendensiva il tema della legittimazione al ricorso avverso gli atti regolamentari: C. BURELLI, *Le misure di esecuzione ex articolo 263, quarto comma, TFUE a dieci anni da Lisbona. Effettivo ampliamento della legittimazione a impugnare dei soggetti privati?*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 301 ss.).

L'obiettivo dei redattori del Trattato di Lisbona di ampliare la legittimazione attiva dei ricorrenti non privilegiati pare quindi essersi scontrato (e scontrarsi tuttora) con un'interpretazione particolarmente restrittiva da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea di quelle nozioni ambigue che caratterizzano il testo dell'articolo 263 TFUE, le quali non possono prescindere dall'attività ermeneutica della Corte, che, in questo ambito, pare non volersi in alcun modo discostare da una posizione di particolare rigore.

3.2.3. I ricorsi diretti di piena giurisdizione: la Corte di giustizia quale giudice del merito.

Un ulteriore ambito nel quale la tutela giurisdizionale effettiva gioca un ruolo particolarmente rilevante è quello in cui i giudici dell'Unione europea esercitano una competenza di piena giurisdizione, intendendosi per tali i casi in cui la Corte di giustizia dell'Unione europea, oltre ad effettuare un controllo di legittimità, decide altresì il merito della causa.

I casi di interesse per i ricorrenti individuali in cui ciò avviene sono le cause in materia di sanzioni antitrust, il contenzioso della funzione pubblica (precedentemente riservato alla competenza del Tribunale della Funzione Pubblica), i procedimenti riservati alla giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea in virtù di una clausola compromissoria inserita in un contratto di diritto pubblico o privato, nonché le cause per responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea.

Con riguardo alla prima ipotesi la piena giurisdizione è in capo al Tribunale, il quale potrà non solo sindacare la legittimità della decisione impugnata con la quale la Commissione ha irrogato di una sanzione, ma avrà altresì il potere di stabilire l'importo dell'ammenda o della penalità di mora, operando un sindacato completo sui fatti oggetto del procedimento. Pur nell'intenzione di lasciare ampia discrezionalità alla Commissione nello svolgimento dei procedimenti di accertamento delle violazioni della normativa antitrust, la parallela esigenza di assicurare il rispetto dello standard di tutela giurisdizionale effettiva come richiesto dagli articoli 6 CEDU e 47 della Carta ha portato la giurisprudenza europea ad

un'interpretazione ampia della nozione di piena giurisdizione⁴³⁰. In tal senso, ai giudici di Lussemburgo è consentito procedere alla revisione della sanzione o della penalità irrogata anche nei casi in cui non si pervenga all'annullamento della decisione della Commissione, con la precisazione che il Tribunale potrà valutare l'adeguatezza della sanzione solo su domanda di parte e dunque non *ex officio*⁴³¹.

Il tema del rispetto del principio della tutela giurisdizionale effettiva, in questo specifico ambito, viene peraltro in luce anche in relazione alla possibile asimmetria informativa esistente tra le parti destinatarie del provvedimento e la Commissione che tale provvedimento ha emesso, una disparità potenzialmente lesiva del principio del contraddittorio e, ancor più nello specifico, della parità delle armi che deve informare il processo europeo. La portata delle norme processuali applicabili a tali procedimenti deve quindi essere analizzata con particolare rigore potendo andare ad incidere in maniera ancora più rilevante sulla posizione giuridica del soggetto interessato dal provvedimento *antitrust*.

Il secondo settore in cui il giudice dell'Unione europea è chiamato ad esercitare una piena giurisdizione è quello del contenzioso della funzione pubblica, intendendosi per tale, non tanto la generale competenza prevista dall'articolo 270 TFUE⁴³², il quale prevede la possibilità di richiedere l'annullamento di atti considerati pregiudizievoli da parte di agenti o funzionari dell'Unione europea, quanto più precisamente la gestione delle controversie di carattere pecuniario con quegli stessi soggetti.

Le cause in questione sono determinate dallo Statuto dei funzionari dell'Unione europea⁴³³ il quale prevede la competenza di piena giurisdizione dei giudici europei per le azioni per il risarcimento dei danni

⁴³⁰ M. MESSINA, *La competenza di "piena giurisdizione" della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Napoli, 2020, p. 84 ss.

⁴³¹ *Ibidem*, p. 103 ss.

⁴³² Articolo 270 TFUE: «La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi su qualsiasi controversia tra l'Unione e gli agenti di questa, nei limiti e alle condizioni determinati dallo statuto dei funzionari dell'Unione e dal regime applicabile agli altri agenti dell'Unione».

⁴³³ Regolamento n. 31 (CEE) 11 (CEE) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica, emanato il 18 dicembre 1961 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1962, e successive modificazioni.

causati da un funzionario all'Unione europea⁴³⁴, nonché per le controversie di carattere pecuniario⁴³⁵.

La Corte di giustizia dell'Unione europea potrà esercitare una competenza di piena giurisdizione anche nei casi in cui ciò venga espressamente previsto in una clausola compromissoria inserita in un contratto di diritto pubblico o privato stipulato dall'Unione europea o per suo conto⁴³⁶, anche con un soggetto privato (da qui la rilevanza ai fini del presente elaborato).

La libertà lasciata alle parti nella determinazione del "foro europeo"⁴³⁷ come giudice competente a dirimere le controversie nascenti dal contratto è compensata dall'impossibilità di derogare alla normativa processuale e che sarà interamente applicabile anche in questo tipo di procedimenti.

Da ultimo, le corti europee esercitano piena giurisdizione nelle controversie per responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea, ambito nel quale la Corte di giustizia ha chiarito la competenza esclusiva dei giudici di Lussemburgo, senza possibilità di indirizzare la richiesta di risarcimento alle giurisdizioni nazionali. Tale azione è stata introdotta al preciso fine di completare l'assetto dei rimedi esperibili, anche dagli individui, contro atti e attività dell'Unione europea che possano arrecare pregiudizio ai diritti individuali⁴³⁸. L'esclusività della giurisdizione è stata invece invocata al fine

⁴³⁴ Articolo 22, paragrafo 3 Statuto dei funzionari: «La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha competenza anche di merito per decidere delle controversie cui possa dar luogo la presente disposizione».

⁴³⁵ Articolo 91, paragrafo 1 Statuto dei funzionari: «La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a dirimere ogni controversia tra l'Unione e una delle persone indicate nel presente statuto circa la legalità di un atto che rechi pregiudizio a detta persona ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2. Nelle controversie di carattere pecuniario la Corte di giustizia ha una competenza anche di merito».

⁴³⁶ Viene peraltro evidenziato come non conti la forma della clausola compromissoria (nemmeno espressamente determinata dai Trattati), bensì la sua sostanza, perché essa sia valida (M. MESSINA, *La competenza di "piena giurisdizione"*, cit., p. 212).

⁴³⁷ La norma di cui all'articolo 272 TFUE deve essere interpretata restrittivamente: essa non può mai costituire una deroga alla giurisdizione obbligatoria dei giudici europei prevista dai Trattati rappresentando, invece, una deroga alla giurisdizione del giudice nazionale.

⁴³⁸ Come si avrà modo di approfondire nel successivo capitolo (si veda il paragrafo 4.3.5.), la responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea oltre a rilevare quale competenza di piena giurisdizione nella quale il rispetto delle norme procedurali riveste un ruolo particolarmente importante, rappresenta anche uno – se non l'unico – rimedio attualmente previsto nel panorama della tutela giurisdizionale offerta dalle Corti europee in caso di mancato rispetto, da parte di giudici di Lussemburgo, dello standard di tutela giurisdizionale effettiva previsto dall'articolo 47 della Carta. Il riferimento è, in particolare,

di assicurare la maggior uniformità possibile in materia, evitando altresì di favorire il *forum shopping* tra giurisdizioni nazionali⁴³⁹.

3.3. La competenza pregiudiziale.

La competenza pregiudiziale rappresenta la «chiave di volta del sistema giurisdizionale dell'Unione europea»⁴⁴⁰, la testata d'angolo del rapporto tra Corte di giustizia e corti nazionali nell'assicurare la coerenza di tale sistema e la sua legalità.

Primariamente in ragione di questo suo cruciale ruolo nell'ordinamento europeo, la trattazione dei rinvii pregiudiziali è stata, per lungo tempo, prerogativa della Corte di giustizia, la quale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE è competente a pronunciarsi «a) sull'interpretazione dei Trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione».

La possibilità di delegare competenze pregiudiziali al Tribunale è espressamente prevista dai Trattati⁴⁴¹, ed è stata oggetto di diverse proposte di riforma dello Statuto, che non avevano, fino ad oggi, mai raggiunto il consenso necessario per essere approvate. Il TUE richiede infatti che le materie di competenza pregiudiziale attribuite al Tribunale siano espressamente determinate nello Statuto.

A seguito della proposta di riforma trasmessa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea a novembre 2022⁴⁴², il trasferimento di competenze

alle cause nelle quali è stato riconosciuto il risarcimento del danno da responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea per la violazione del diritto all'equo processo, stante l'eccessiva durata dei procedimenti dinanzi alle giurisdizioni di Kirchberg.

⁴³⁹ Si citano ancora una volta le conclusioni presentate dall'AG Ćapeta nella causa *KS e KD*, nella quale, esprimendosi a favore del riconoscimento della giurisdizione delle Corti europee in caso di richiesta di risarcimento dei danni per responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea per violazione dei diritti fondamentali in materia PESC, sottolinea come la competenza esclusiva in materia impedisca di rinviare questo tipo di controversie alla competenza dei giudici nazionali, operandosi altrimenti una violazione dell'esclusività che la Corte stessa ha già riconosciuto (Conclusioni dell'AG Ćapeta, *KS e KD*, cit.).

⁴⁴⁰ Parere 2/13, cit., punto 176.

⁴⁴¹ Articolo 256, paragrafo 3 TFUE.

⁴⁴² Domanda presentata dalla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 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, 30 novembre 2022.

pregiudiziali al Tribunale è tornato ad essere tema di estrema attualità: dopo il raggiungimento, nel dicembre 2023, di un accordo interistituzionale provvisorio⁴⁴³, il 19 marzo 2024 è stato definitivamente approvato il regolamento di modifica dello Statuto contenente la delega di parte della funzione pregiudiziale al Tribunale⁴⁴⁴. Se nel 2017 era stata essa stessa ad escludere la possibilità di includere, nella fase di riforma allora in corso, l'attuazione dell'articolo 256, paragrafo 3 TFUE⁴⁴⁵, a cinque anni di distanza la situazione si presenta differente, anche in virtù dell'ormai compiuta realizzazione della modifica dell'assetto giurisdizionale che ha portato, a partire da luglio 2022, alla piena operatività del raddoppio dei giudici del Tribunale⁴⁴⁶.

Al contempo, il crescente numero di rinvii pregiudiziali e il conseguente allungamento dei tempi per l'evasione delle decisioni rende il momento propizio, ad avviso dell'istituzione proponente, per alleviare il suo carico di lavoro trasferendone una parte al Tribunale.

Per queste ragioni, la Corte di giustizia dell'Unione europea utilizza quattro parametri per individuare le sei materie sulle quali delegare competenza pregiudiziale.

Il primo criterio guarda all'identificabilità delle materie nella domanda pregiudiziale: esse devono essere «sufficientemente distinguibili dalle altre materie disciplinate dal diritto dell'Unione»⁴⁴⁷, con lo scopo di evitare possibili conflitti nell'attribuzione di competenza tra Tribunale e Corte di giustizia.

⁴⁴³ Con un comunicato stampa del 7 dicembre 2023, è stato annunciato il raggiungimento di un accordo interistituzionale provvisorio tra presidenza del Consiglio e rappresentanti del Parlamento europeo sulla riforma. Il testo dell'accordo non è stato pubblicato.

⁴⁴⁴ Il regolamento non è ancora stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale, in attesa dei testi dei nuovi regolamenti di procedura di Tribunale e Corte di giustizia. È tuttavia disponibile *online* la bozza del testo (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, 2022/0906(COD), PE_CONS 85/23, 6 marzo 2024).

⁴⁴⁵ Relazione elaborata ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, 14 dicembre 2017.

⁴⁴⁶ Si rinvia al paragrafo 3.6.1. del presente capitolo.

⁴⁴⁷ Domanda presentata dalla Corte di giustizia, *cit.*, p. 4.

Le materie devono poi sollevare poche questioni di principio (secondo criterio) ed essere oggetto di una consistente giurisprudenza della Corte di giustizia dalla quale il Tribunale possa trarre una guida (terzo criterio).

Infine, l'ultimo parametro è di tipo quantitativo, essendo la scelta ricaduta su materie che producano un numero consistente di rinvii pregiudiziali, la cui trattazione da parte del Tribunale possa quindi effettivamente alleviare il carico di lavoro della Corte di giustizia.

Sulla base di questi presupposti teorici, viene proposta l'introduzione di un nuovo articolo 50 *ter* allo Statuto, al cui primo paragrafo si legge: «Il Tribunale è competente a conoscere delle domande di pronuncia pregiudiziale (...) che rientrino esclusivamente in una o più delle seguenti materie specifiche: - il sistema comune di imposta sul valore aggiunto; - i diritti di accisa; - il codice doganale e la classificazione tariffaria delle merci nella nomenclatura combinata; - la compensazione pecuniaria e l'assistenza dei passeggeri; - il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra».

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha peraltro anticipato alcune delle possibili osservazioni alla proposta di riforma avanzata, precisando nel nuovo articolo 50 *ter*, paragrafo 2, che non spetta al giudice nazionale individuare l'organo giurisdizionale competente a ricevere il rinvio pregiudiziale: destinataria di tutte le domande resterà infatti la Corte di giustizia, alla quale spetterà il compito di trasmettere al Tribunale quelle di sua competenza, in quanto ricadenti in una o più delle materie previste dal primo paragrafo⁴⁴⁸.

Conseguentemente, questioni pregiudiziali che riguardino anche materie diverse da quelle elencate dovranno essere trattenute dalla Corte di giustizia che si pronuncerà su tutte. Parimenti sarà competente la Corte di giustizia qualora la domanda pregiudiziale sollevi questioni di principio.

⁴⁴⁸ All'articolo 50 *ter*, paragrafo 2 del testo del proposto regolamento di modifica dello Statuto trasmesso dalla Corte di giustizia: «Ogni domanda sottoposta ai sensi dell'articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea è presentata dinanzi alla Corte di giustizia. Dopo aver verificato, secondo le modalità previste nel suo regolamento di procedura, che la domanda di pronuncia pregiudiziale rientri esclusivamente in una o più materie previste al primo paragrafo, la Corte di giustizia trasmette tale domanda al Tribunale».

Il regolamento adottato nel marzo 2024 ha confermato questo assetto con alcune modifiche relative unicamente alla materia della compensazione pecuniaria e assistenza ai passeggeri, che viene limitata ai casi di negato imbarco o di ritardo o cancellazione dei servizi di trasporto.

Ora, la primaria preoccupazione sorta all'indomani della domanda di riforma, ha riguardato la salvaguardia della coerenza e unità che il rimedio del rinvio pregiudiziale deve assicurare⁴⁴⁹. Ci si è in altre parole chiesti se, da un lato avere due organi diversi competenti in materia pregiudiziale non sia in sé un rischio per l'uniformità del sistema e, dall'altro se non risulti eccessivamente slegato dalla realtà un meccanismo che non tiene in considerazione la possibilità che, ad esempio, questioni ulteriori rispetto a quelle oggetto della domanda pregiudiziale, soprattutto di principio, possano sorgere nel corso del procedimento.

La prima di queste riflessioni non pare fondata: la possibilità di delegare competenza pregiudiziale al Tribunale è prevista dai Trattati, i quali valorizzano la natura unitaria dell'istituzione e dunque la sua capacità di risolvere eventuali questioni di difformità interpretativa al suo interno. Peraltro, pur con le riserve che una tale scelta può suscitare, è innegabile che il progetto proposto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea guardi al Tribunale come un'istanza "minore"⁴⁵⁰ che agisce sotto l'attenta

⁴⁴⁹ Per un'analisi approfondita si veda: C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nella struttura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 501 ss.

⁴⁵⁰ Il tema del rapporto, gerarchico o meno, tra Corte di giustizia e Tribunale non è mai stato completamente chiarito, complice una formulazione dei Trattati che non prevede una predominanza strutturale della prima rispetto al secondo, ma unicamente una ripartizione di competenze tra le due. Sussistono elementi a sostegno sia di un rapporto paritario tra le due componenti dell'istituzione sia indicativi di una relazione gerarchica. Argomenti a favore del primo sono: 1) la lettera dell'articolo 19 TUE, il quale indica Corte di giustizia e Tribunale (nonché tribunali specializzati) quali parti costitutive dell'istituzione "Corte di giustizia dell'Unione europea", senza definire la prevalenza della prima sul secondo; 2) l'identità di procedura di nomina dei membri dei due consessi giudiziari; 3) l'unicità dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, che detta i principi procedurali applicabili ad entrambi. Esistono tuttavia altri elementi che portano a ritenere che, seppur formalmente posti allo stesso livello, la Corte di giustizia ricopra una posizione apicale nel sistema giudiziario dell'Unione europea. Si fa riferimento: 1) al diritto di appello dinanzi alla Corte di giustizia avverso le decisioni del Tribunale emesse in primo grado e il procedimento di riesame, in caso di decisione del Tribunale emessa in secondo grado o nell'ambito dei procedimenti pregiudiziali; 2) la solo potenziale presenza nei procedimenti dinanzi al Tribunale degli Avvocati Generali, membri fissi invece dei procedimenti dinanzi

supervisione della Corte⁴⁵¹, la quale interviene in diversi momenti dell'esercizio della funzione pregiudiziale da parte del Tribunale, prima quale filtro per la distribuzione delle domande pregiudiziali, poi, in caso di necessità, in sede di riesame. Il tutto, mentre il Tribunale è chiamato a pronunciarsi solo in materie nelle quali sussista una giurisprudenza «consistente» della Corte e comunque mantenendo sempre la possibilità di trasmettere a questa eventuali rinvii pregiudiziali che ritenga sollevino questioni di principio o di importanza costituzionale.

I “*checks and balances*” previsti dal progetto di riforma paiono pertanto idonei a scongiurare il rischio di difformità tali da mettere a rischio la coerenza del sistema⁴⁵²: da un lato, infatti, come si è visto, uno dei parametri utilizzati per l'individuazione delle materie da delegare al Tribunale consiste nella presenza di una consistente giurisprudenza della Corte di giustizia cui il Tribunale possa fare riferimento; dall'altro, sebbene da usare con parsimonia onde evitare indesiderati allungamenti dei procedimenti *a quo*, i Trattati prevedono comunque la possibilità per la Corte di giustizia di riesaminare le decisioni assunte dal Tribunale, in questo modo assicurando la possibilità di ricondurre entro i binari della coerenza eventuali pronunce “stonate”.

In aggiunta, la proposta riforma ha previsto, e il testo adottato nel marzo 2024 ha confermato, garanzie procedurali che assicurino un trattamento uniforme, dal punto di vista processuale, dei procedimenti pregiudiziali tra Corte di giustizia e Tribunale. Due di esse sono contenute nel nuovo articolo

alla Corte di giustizia; 3) la riserva a favore della Corte di giustizia dei ricorsi diretti instaurati dai ricorrenti privilegiati, spesso forieri di questioni costituzionali; 4) la considerazione del Tribunale quale istanza minore dimostrata nelle diverse occasioni nelle quali si è tentato di delegargli competenza pregiudiziale.

⁴⁵¹ C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale*, cit., pp. 536-537.

⁴⁵² L'adeguatezza delle misure adottate è confermata da Tizzano, il quale manifesta piuttosto alcune preoccupazioni circa la portata futura del trasferimento di competenze pregiudiziali al Tribunale: ad avviso dell'*ex vice* presidente della Corte di giustizia, infatti, il rischio per la tenuta del sistema, se non attuale, può tuttavia prefigurarsi in futuro, quando il Tribunale avrà dimostrato di poter reggere il carico di lavoro trasferitogli e avrà guadagnato la fiducia dei giudici nazionali che si saranno «assuefatti» alle sue pronunce. Conseguenza di ciò sarà il trasferimento di sempre maggiori competenze, con il rischio, a quel punto concreto, che esso avvenga senza tenere in debita considerazione che una ripartizione della competenza pregiudiziale su materie sempre più rilevanti ben può mettere in difficoltà l'ordinamento intero (A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, in *BlogDUE*, 11 gennaio 2023, disponibile online).

50 *ter* il quale prevede che le questioni pregiudiziali siano attribuite a specifiche sezioni del Tribunale sì da assicurare la coerenza nel loro trattamento e che per ciascuna questione sia nominato un Avvocato Generale, istituendo in questo modo la possibilità di una doppia disamina del fascicolo, da parte dell'Avvocato Generale e del giudice relatore⁴⁵³.

Da ultimo viene suggerita una modifica all'articolo 50 dello Statuto, anch'essa confermata dal legislatore europeo, il quale ha inserito la facoltà per il Tribunale di affidare questioni più complesse ad una sezione di dimensioni intermedie tra le sezioni di cinque giudici e la grande sezione: in questo modo giudici appartenenti alle sezioni designate ai sensi del nuovo articolo 50 *ter* potrebbero andare a formare una sezione più ampia, salvaguardando tuttavia il principio della designazione, introdotto, come si è visto, come prima garanzia procedurale a tutela della coerenza del sistema.

La seconda riflessione poc'anzi menzionata pare maggiormente fondata: secondo il meccanismo di nuova introduzione la Corte di giustizia riceve le domande pregiudiziali e, quando riguardano esclusivamente una o più delle sei materie delegate al Tribunale, gliene trasferisce la trattazione⁴⁵⁴. Ciò non tiene tuttavia conto della possibilità che una questione di principio ben possa sorgere in un tale contesto: come è stato fatto notare, *Van Gend en Loos* e *Akerberg Fransson* riguardavano questioni che, secondo questo nuovo schema, rientrerebbero, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma, nella competenza del Tribunale⁴⁵⁵. Difficile, tuttavia, pensare che l'importanza di quelle decisioni e delle questioni ivi sollevate non avesse portata costituzionale.

Seppur teoricamente fondato, tale rischio dovrebbe tuttavia essere superato dalla possibilità - o per meglio dire, obbligo, in virtù del principio di leale

⁴⁵³ Articolo 50 *ter*, paragrafo 3 proposto regolamento di riforma: «Le domande di pronuncia pregiudiziale trasmesse al Tribunale sono attribuite, secondo le modalità previste nel suo regolamento di procedura, a sezioni designate a tale scopo. In tali cause, è designato un avvocato generale, secondo le modalità previste nel regolamento di procedura». Il testo definitivo conferma tale impostazione, spostandola all'articolo 50 *ter*, paragrafo 4.

⁴⁵⁴ Il funzionamento del cosiddetto "*guichet unique*" non è ancora stato chiarito e spetterà ai testi dei nuovi regolamenti di procedura, attualmente in fase di revisione, stabilire l'effettivo meccanismo in questione.

⁴⁵⁵ D. PETRIĆ, *The preliminary ruling procedure 2.0*, in *European Papers*, 2023, p. 33.

collaborazione – per il Tribunale di ritrasmettere la causa alla Corte di giustizia laddove tale ipotesi si concretizzasse⁴⁵⁶.

Al contempo, tuttavia, occorre tenere a mente quanto i giudici nazionali ricorrano sempre più spesso al richiamo ai diritti fondamentali, nella formulazione dei propri rinvii alla Corte di giustizia, anche nelle materie (IVA *in primis*) individuate dalla riforma⁴⁵⁷. Se ogni richiamo alla Carta impedisce al Tribunale di pronunciarsi, diviene evidente che l'obiettivo deflattivo della riforma perde di significato⁴⁵⁸.

La proposta formulata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea è stata oggetto di parere da parte della Commissione europea⁴⁵⁹, la quale ne ha condiviso l'obiettivo e le modalità: la “guardiana dei Trattati”, nel documento rilasciato a marzo 2023, ha infatti concordato sia con i parametri utilizzati dalla Corte per individuare le materie da trasferire al Tribunale, sia con le materie stesse, suggerendo tuttavia di integrare i considerando del proposto regolamento di modifica con una più chiara descrizione del loro contenuto⁴⁶⁰. Parimenti, la Commissione ha chiesto che venisse meglio specificato «cosa si intenda per “esclusivamente in una o più materie specifiche” nella situazione che si verifica regolarmente, quando una domanda di pronuncia pregiudiziale comprende questioni di interpretazione o di validità di disposizioni di un atto dell'Unione rientrante in una o più materie specifiche nonché questioni di

⁴⁵⁶ *Ibidem*, pp. 38-39.

⁴⁵⁷ R. CONTI, *La proposta di modifica dello Statuto della Corte di giustizia UE in tema di rinvio pregiudiziale si densi dell'art. 267 TFUE*, in *Giustizia Insieme*, 8 luglio 2023, disponibile *online*.

⁴⁵⁸ Come si vedrà a breve, tale preoccupazione è stata fatta propria dalla Commissione europea nel suo parere.

⁴⁵⁹ In ottemperanza a quanto stabilito dall'articolo 281, paragrafo 2 TFUE per i casi in cui una proposta di riforma dello Statuto sia formulata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

⁴⁶⁰ Parere della Commissione sul progetto di modifica del protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, presentato dalla Corte di giustizia il 30 novembre 2022, COM(2023) 135 final/2, 14 marzo 2023. Si legge al punto 12: «Per quanto riguarda la delimitazione di tali materie specifiche, potrebbe essere auspicabile esplicitare più chiaramente le materie in cui la competenza pregiudiziale è trasferita al Tribunale, pur mantenendo la flessibilità necessaria per garantire che tali materie siano delimitate in modo tale da consentire l'attribuzione integrando gli sviluppi dell'*acquis*. Questo obiettivo potrebbe essere conseguito, ad esempio, mediante una descrizione astratta ma sufficientemente precisa, nei considerando del regolamento proposto, delle diverse componenti di ciascuna materia specifica interessata al momento dell'adozione della riforma da parte del legislatore».

interpretazione di disposizioni del diritto primario, di principi generali del diritto o della Carta»⁴⁶¹.

La richiesta della Commissione, che a prima lettura sembra trovare già risposta nella lettera dell'articolo 50 *ter* Statuto come formulato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, assume però tutt'altro significato se letta insieme all'ulteriore considerazione compiuta, in base alla quale «non dovrebbe ostare al trasferimento al Tribunale il fatto che una domanda di pronuncia pregiudiziale richieda un'interpretazione di norme che rientrano nelle materie specifiche che sia conforme al diritto primario o al diritto internazionale, o addirittura che la domanda contenga una questione vertente su un atto giuridico specifico avente, in sostanza, un contenuto equivalente a principi generali del diritto o della Carta»⁴⁶².

Diversamente dovrebbero rientrare nella competenza della Corte di giustizia le questioni che, in quanto tali, non riguardino le specifiche materie individuate dalla riforma, bensì disposizioni di diritto primario, di principi generali del diritto o della Carta.

La formulazione adoperata dalla Commissione, per quanto criptica, lascia tuttavia intendere che, a suo avviso, non sia necessario che il Tribunale ritrasmetta alla Corte di giustizia la questione nei casi in cui l'atto di cui si chiede l'interpretazione o la verifica della validità rientra nelle materie individuate e tuttavia pone altresì una questione riconducibile al diritto primario, ai principi generali di diritto o alla Carta. Diversamente, se la questione relativa a questi ultimi assume un ruolo principale nel rinvio pregiudiziale proposto dal giudice nazionale, competente non potrà che essere la Corte di giustizia.

Se le considerazioni della Commissione muovono senza dubbio nel senso di una maggiore flessibilità e, financo, pragmatismo, esse sollevano tuttavia altrettante criticità, prima fra tutte la creazione di un sistema necessariamente discrezionale, non sussistendo criteri chiari (e non si vede come la Corte potrebbe individuarli) atti a stabilire quando la questione che interessa il diritto primario, i principi o la Carta siano fondamentali o meno nella trattazione della questione pregiudiziale. Il risultato rischia di essere

⁴⁶¹ *Ibidem*, punto 15.

⁴⁶² *Ibidem*, punto 16.

opposto alle aspettative: una previsione che agli occhi della Commissione dovrebbe consentire maggiore fluidità al sistema, evitando un continuo rimpallo dal Tribunale alla Corte di giustizia, rischia di incagliarlo in una spirale di incertezza interpretativa.

Quanto rilevato dalla Commissione è stato condiviso anche dal Parlamento europeo, il quale, seppur con una valutazione complessivamente positiva della riforma proposta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, è intervenuto massicciamente sul testo proposto, dando corpo non solo alle riflessioni della Commissione, ma anche alle preoccupazioni evidenziate dal Comitato Affari Costituzionali⁴⁶³.

Le modifiche apportate dal Parlamento possono essere ricondotte a tre direttrici: la prima guarda ai principi che devono informare la riforma; la seconda mira a rispondere alle esigenze messe in luce dalla Commissione; infine, la terza prevede nuovi meccanismi di controllo dell'operatività del nuovo sistema di ripartizione delle competenze.

Con riguardo al primo aspetto, il Parlamento prevede un notevole ampliamento del regolamento, che dia maggiore conto dei principi sui quali la riforma deve essere fondata e che devono orientare l'operare della giurisdizione europea. Vengono pertanto espressamente richiamati i principi di trasparenza e accessibilità del sistema giurisdizionale prevedendo un generale diritto di accesso ai fascicoli, al fine, da un lato, di accrescere la fiducia nell'Unione europea e nel suo diritto; dall'altro, di contribuire all'auspicato scopo deflattivo della riforma, offrendo alle giurisdizioni nazionali più elementi possibili per determinarsi circa la necessità di operare un rinvio pregiudiziale⁴⁶⁴.

⁴⁶³ Opinion of the Committee on Constitutional Affairs for the Committee on Legal Affairs on the proposed amendments to Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union, allegato al Report on the drafting regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union, A9-0278/2023, 27 settembre 2023 (disponibile solamente in lingua inglese al momento della consultazione in data 16 marzo 2024).

⁴⁶⁴ Considerando (2b) come previsto nel report del Parlamento europeo: «*In this context, and as the court of justice is increasingly required to rule on matters of a constitutional nature and related to human rights and the Charter of Fundamental rights of the European Union ('the Charter'), the transparency and openness of the judicial process should be strengthened. To that end, the Statute should be modified to ensure that all documents deposited with the Registrar by the parties or by any third party in connection with an application are accessible to the public upon request. This would be in line with the principle of open decision-making. Transparency increases*

A tal fine viene prevista l'introduzione di un apposito articolo nello Statuto che assicuri il diritto di accesso ai documenti della Corte, secondo regole da prevedere nel regolamento di procedura, a ciascun cittadino dell'Unione europea o a qualsiasi persona fisica o giuridica residente o con sede legale in uno Stato membro, fatti salvi i casi in cui il Presidente della Corte di giustizia rifiuti l'accesso per ragioni di interesse pubblico o per tutelare la vita privata o l'integrità di un individuo o, ancora, laddove l'accesso possa danneggiare interessi commerciali o l'attività decisoria della Corte stessa⁴⁶⁵. In questi termini pare tuttavia mancare un pezzo del puzzle, vale a dire l'espressa possibilità per le corti nazionali di effettuare un accesso agli atti, magari con un procedimento semplificato rispetto a quello previsto per il pubblico, sì da rafforzare il dialogo tra corti nazionali e Corte di giustizia e contribuire al lodevole auspicio, indicato poc'anzi, di fornire ai giudici nazionali (soprattutto non di ultima istanza) più strumenti possibili per decidere circa l'effettiva necessità di un rinvio, così realizzando una deflazione *ab origine*.

Trasparenza e tutela dell'equo processo vengono altresì invocati per rispondere alle istanze di maggiore chiarezza avanzate dalla Commissione circa la ripartizione delle competenze tra Tribunale e Corte di giustizia.

In particolare, in virtù del diritto ad un tribunale indipendente, imparziale e costituito per legge (articolo 47 della Carta), nonché quello al giudice naturale, viene previsto che la Corte di giustizia tratti la competenza quando, nonostante l'ambito ricada in una delle materie previste dalla riforma, la domanda pregiudiziale sollevi questioni indipendenti di interpretazione del diritto primario, di diritto pubblico internazionale o relative ai principi generali del diritto o alla Carta⁴⁶⁶. Se sicuramente

accountability and builds trust in the Union and in Union law. In preliminary ruling proceedings in particular, giving access to case-files will enable other national judges to better assess the necessity of referring additional references and thus reduce the overall workload on the Court of Justice».

⁴⁶⁵ Articolo -1 del proposto regolamento che introduce nello Statuto della Corte di giustizia l'articolo 20 *bis* (denominato 20a nella versione inglese disponibile).

⁴⁶⁶ Considerando (8b), come previsto nel report del Parlamento europeo: «*The right to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal previously established by law is a fundamental right of Union citizens guaranteed by the second paragraph of Article 47 of the Charter. To ensure that that right is respected, the provisions of the Statute should clearly state that the Court of Justice will retain jurisdiction pursuant to the first*

contribuisce alla chiarezza la previsione di un'espressa norma in tal senso all'interno dello Statuto⁴⁶⁷, pare tuttavia che l'individuazione delle questioni "indipendenti" all'interno di una domanda di pronuncia pregiudiziale possa essere tutt'altro che immediata, lasciando intatti i dubbi interpretativi che già si sono esposti, anche con riguardo al rischio di attribuire un eccessivo potere al giudice del rinvio il quale potrebbe sfruttare tale norma per sollevare una questione "indipendente" così assicurandosi la competenza della Corte di giustizia, in una sorta di *forum shopping* interno alla stessa istituzione.

Parallelamente, il principio di trasparenza viene invocato per imporre alla Corte di giustizia e al Tribunale di giustificare la propria competenza a decidere sulla questione, soprattutto quando essa sollevi quesiti relativi all'interpretazione del diritto primario, del diritto pubblico internazionale, dei principi generali o della Carta⁴⁶⁸.

Sempre nell'ottica di assicurare il rispetto dei valori che informano l'ordinamento dell'Unione europea, viene altresì incluso il Parlamento europeo tra le istituzioni che, ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto, possono presentare memorie o osservazioni scritte, anche laddove l'atto oggetto del rinvio non sia un suo atto.

La terza e ultima direttrice cui possono ricondursi gli emendamenti apportati dal Parlamento è quella della verifica successiva all'entrata in vigore della riforma: considerato il «*significant change*»⁴⁶⁹ all'assetto giurisdizionale dell'Unione europea che la riforma comporta, il Parlamento introduce un meccanismo di verifica dei risultati delle modifiche apportate,

subparagraph of Article 256(3) TFEU where the request for a preliminary ruling raises independent questions of interpretation of primary law, public international law, general principles of Union law or the Charter, having regard to their horizontal nature, even where the legal framework of the case in the main proceedings falls within one or more of the specific areas referred to in Article 50b(1) of the Statute».

⁴⁶⁷ Il Parlamento propone l'introduzione della seguente previsione: «*Notwithstanding paragraph 1, the Court of Justice shall retain jurisdiction to hear and determine requests for a preliminary ruling that raise independent questions relating to the interpretation of primary law, public international law, general principles of Union law or the Charter of Fundamental Rights of the European Union*» (articolo 50b(1a)).

⁴⁶⁸ Considerando (8d), il quale non trova tuttavia espressione in una modifica dello Statuto secondo il report del Parlamento europeo.

⁴⁶⁹ Considerando (14b), come previsto del report del Parlamento europeo.

incaricando la Corte di giustizia di predisporre una relazione⁴⁷⁰ sull'andamento del trasferimento di competenze al Tribunale, nella quale eventualmente includere, se ritenuto necessario, una richiesta di ulteriore modifica dello Statuto nella parte relativa alle materie specifiche delegate alla competenza del Tribunale⁴⁷¹.

Come si è avuto modo di vedere, il lungo cammino della riforma dello Statuto è giunto a compimento. Il testo del regolamento di riforma ha accolto in massima parte le osservazioni di Commissione e Parlamento e si presenta con una veste parzialmente nuova rispetto all'originaria proposta avanzata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea del novembre 2022. È stato in particolare previsto un generale obbligo di pubblicazione sul sito della Corte di giustizia dell'Unione europea degli atti in risposta alla maggiore trasparenza dei procedimenti come richiesto dal Parlamento⁴⁷². All'articolo 50 ter Statuto è poi inserita l'espressa esclusione dalla competenza del Tribunale (in risposta alla richiesta di maggiore chiarezza formulata dalla Commissione) delle domande di pronuncia pregiudiziale che sollevino «questioni indipendenti di interpretazione del diritto primario, del diritto internazionale pubblico, dei principi generali del diritto o della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

⁴⁷⁰ Secondo il testo proposto dal Parlamento, la relazione dovrebbe essere trasmessa dalla Corte di giustizia al Parlamento, al Consiglio e alla Commissione europea entro tre anni dall'entrata in vigore della riforma (articolo 4a(2)).

⁴⁷¹ La relazione deve contenere: a) il numero di rinvii pregiudiziali ricevuti; b) il numero di rinvii pregiudiziali in ciascuna delle materie specifiche individuate dalla riforma; c) il numero di rinvii pregiudiziali esaminati dal Tribunale e le specifiche materie di riferimento e il numero di casi trasmessi dal Tribunale alla Corte di giustizia nonché il numero di decisioni sottoposte a riesame; d) il numero e la natura dei rinvii pregiudiziali che, pur rientranti nell'area tematiche delle materie individuate dalla riforma, non sono stati trasmessi al Tribunale; e) la durata media dei procedimenti pregiudiziali dinanzi al Tribunale e dinanzi alla Corte di giustizia, nonché la durata media del meccanismo di preventiva verifica da parte della Corte di giustizia e dell'eventuale riesame; f) il numero e la natura dei casi sottoposti al filtro di ammissibilità preventivo dell'appello; g) le informazioni necessarie per accertare il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla riforma (articolo 4a).

⁴⁷² È inserito un nuovo comma all'articolo 23 Statuto, dove si legge: «Le memorie o le osservazioni scritte presentate da un interessato ai sensi del presente articolo sono pubblicate sul sito internet della Corte di giustizia dell'Unione europea entro un termine ragionevole successivamente alla chiusura del caso, a meno che tale interessato non si opponga alla pubblicazione delle proprie memorie od osservazioni scritte».

3.4. Gli «altri casi previsti dai Trattati».

Se si guarda all'ambito della competenza assegnata al Tribunale, essa è quasi interamente devoluta alle azioni dirette descritte poc'anzi. A ciò deve aggiungersi la competenza in materia di proprietà intellettuale, che è tuttavia assimilabile ai ricorsi diretti⁴⁷³.

Un'ulteriore competenza attribuita dai Trattati al Tribunale e che si trova tuttavia attualmente in una fase di "quiescenza" è quella in materia di impugnazioni delle decisioni emesse dai tribunali specializzati. Si è fatto cenno all'inizio del capitolo alla modifica del nome del Tribunale ad opera del Trattato di Lisbona sì da garantire una più corretta presa di coscienza della sua evoluzione da tribunale esclusivamente di prima istanza a tribunale anche dell'appello: la soppressione del Tribunale della Funzione Pubblica ha di fatto eliminato l'esercizio di tale competenza che rimane tuttavia prevista dalla lettera dei Trattati.

Tra gli altri casi previsti da questi ultimi vanno annoverate le competenze della Corte di giustizia diverse dai ricorsi diretti e dai rinvii pregiudiziali. Il riferimento è quindi alla fase giudiziale delle procedure di infrazione (articolo 258 TFUE), agli appelli proposti avverso le pronunce emesse in primo grado dal Tribunale (articolo 256, paragrafo 1, comma 1), ai pareri sulle bozze di accordi internazionali che possono esserle richieste ai sensi dell'articolo 218 TFUE.

A ciò vanno aggiunti i procedimenti particolari previsti dal Titolo Ottavo del regolamento di procedura della Corte di giustizia (RP CG), tra i quali figurano le domande proposte ai sensi dell'articolo 269 TFUE (articolo 206 RP CG), ossia quando la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di un atto adottato, ai sensi dell'articolo 7 TUE, da Consiglio europeo o Consiglio.

L'articolo 271 TFUE prevede poi ulteriori controversie di cui è competente a conoscere la Corte di giustizia, in materia di politica monetaria e di statuto e atti della Banca europea degli investimenti⁴⁷⁴.

⁴⁷³ V. LUCZSZ, *Introduction*, cit., p. 12.

⁴⁷⁴ In particolare: «a) esecuzione degli obblighi degli Stati membri derivanti dallo statuto della Banca europea per gli investimenti (...); b) deliberazioni del consiglio dei governatori

Di esclusiva ulteriore competenza della Corte di giustizia è altresì la procedura di riesame: suo oggetto possono essere, in via eccezionale, ai sensi dell'articolo 256, paragrafo 3, comma 2 TFUE, le decisioni emesse dal Tribunale quando quest'ultimo agisca come giudice di secondo grado in virtù dell'impugnazione di una decisione emessa da un tribunale specializzato oppure le pronunce del Tribunale emesse nell'esercizio della propria competenza pregiudiziale. Perché il riesame possa avere luogo è necessario che vi siano «gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione siano compromessi»⁴⁷⁵.

In assenza di tribunali specializzati la procedura di riesame tornerà a rivestire una particolare rilevanza in virtù dell'approvazione della riforma dello Statuto di cui si è appena dato atto.

3.5. Quando la giurisdizione è espressamente esclusa.

Come evidenziato nel precedente capitolo, la giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea non può dirsi generale, essendone espressamente prevista l'esclusione in specifiche materie indicate dai Trattati.

L'analisi dell'operato dell'istituzione giurisdizionale apicale dell'Unione europea non sarebbe quindi completa senza un breve cenno a tali casi⁴⁷⁶.

La prima di tali esclusioni è quella in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC)⁴⁷⁷, come stabilita all'articolo 24 TUE, il quale fa eccezione per «la competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275,

della Banca europea per gli investimenti (...); c) deliberazioni del consiglio di amministrazione della Banca europea per gli investimenti (...); d) esecuzione, da parte delle banche centrali nazionali, degli obblighi derivanti dai trattati e dallo statuto del SEBC e della BCE».

⁴⁷⁵ La portata di questi requisiti sarà analizzata e approfondita nel capitolo quarto, paragrafo 4.3.2.b.

⁴⁷⁶ D. CHALMERS, G. DAVIES, G. MONTI (eds), *European Union Law. Text and materials*, Cambridge, 2019, pp. 162-163.

⁴⁷⁷ Disciplinata dal Titolo V, capo 2 TUE. Si richiama, fra i tanti in materia, il recente volume di Butler che analizza il tema della PESC da un punto di vista costituzionale: G. BUTLER, *Constitutional law of the EU's Common Foreign and Security Policy. Competence and institutions in external relations*, Londra, 2021.

secondo comma» TFUE. In altri termini, la Corte resta competente a verificare il rispetto del principio di attribuzione⁴⁷⁸ nonché a pronunciarsi sui ricorsi per annullamento proposti dai ricorrenti non privilegiati con riguardo alla «legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio» (articolo 275, secondo comma TFUE)⁴⁷⁹.

La seconda esclusione è prevista dall'articolo 276 TFUE con riguardo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, dove la Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente «a esaminare la validità o la proporzionalità di operazioni condotte dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro o l'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna».

Da ultimo la terza ipotesi - da definire forse più propriamente quale limitazione di competenza piuttosto che quale vera e propria esclusione - è quella prevista dall'articolo 296 TFUE, il quale stabilisce che, nei casi di applicazione della procedura *ex* articolo 7 TUE⁴⁸⁰, la competenza della Corte di giustizia è unicamente attivabile dallo Stato membro che subisce il procedimento e limitatamente a «quanto concerne il rispetto delle sole prescrizioni di carattere procedurale previste dal suddetto articolo», non essendo ammessa una valutazione di merito né tantomeno di opportunità da parte del consesso giudiziario.

A rivestire primaria rilevanza per i temi oggetto del presente elaborato è la limitazione in materia PESC, da lungo tempo oggetto di una progressiva

⁴⁷⁸ Articolo 40 TUE: «L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo».

⁴⁷⁹ Sulla portata di tale competenza si veda: R. SHÜTZE, *European Union Law*, cit., p. 886 ss.

⁴⁸⁰ L'articolo 7 TUE prevede il meccanismo con il quale l'Unione europea può reagire a «un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2». La procedura è gestita quasi esclusivamente dal Consiglio e sconta una natura profondamente politica, in ragione della quale la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea è strettamente limitata agli aspetti procedurali.

erosione da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea la quale, anche per il tramite dell'articolo 47 della Carta, ne sta lentamente restringendo i contorni⁴⁸¹. Il lavoro di cesello della Corte di giustizia dell'Unione europea può ricondursi, in primo luogo, alla celebre vicenda *Kadi*⁴⁸², nella quale i giudici di Lussemburgo hanno chiarito che i diritti e principi assicurati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere rispettati anche quando siano comminate sanzioni individuali in ambito PESC.

In quest'ottica, Tribunale e Corte di giustizia hanno sempre più allargato le maglie della loro competenza al fine di assicurare un controllo «in linea di principio completo»⁴⁸³ circa il rispetto dei diritti fondamentali anche in tale settore di diritto materiale e, in particolare, quando si tratta di misure restrittive individuali, che incidono sulla sfera giuridica delle parti private. Pur rimanendo invariata la lettera dei Trattati, la Corte di giustizia dell'Unione europea si è ritagliata spazi sempre più ampi di controllo per il tramite, alternativamente, di un'interpretazione estensiva della cosiddetta clausola “*clawback*”, vale a dire quella contenuta all'articolo 275, paragrafo 2 TFUE, che le attribuisce specifica competenza in materia di sanzioni individuali, o un'interpretazione restrittiva della clausola “*carve-out*” che la esclude in via generale nel settore della PESC⁴⁸⁴.

⁴⁸¹ La rassegna in materia è sterminata e per tale ragione ci si limita a citare i contributi più recenti che affrontano il tema sotto la lente della tutela giurisdizionale effettiva, rinviando alla dottrina generale ivi citata: O. POLLICINO, G. MUTO, *Corte di giustizia dell'Unione europea e sindacato giurisdizionale: cosa rimane fuori e perché. Il caso degli atti PESC*, in *Eurojus*, 2023, p. 89 ss.; C. NOVI, *Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, p. 488 ss.; P. VAN ELSUWEGE, *Judicial review and the Common Foreign and Security Policy: limits to the gap filling role of the Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 1731 ss.; S. POLI, *Le misure restrittive e la tutela dei diritti dei singoli*, in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 263 ss.; C. CELLERINO, *EU external action and the rule of law: ensuring the judicial protection of human rights beyond the right of access to judicial protection*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 669 ss.

⁴⁸² Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 luglio 2013, *Commissione europea e altri c. Yassin Abdullah Kadi*, causa C-584/10 P.

⁴⁸³ *Ibidem*, punto 125.

⁴⁸⁴ N. BERGAMASCHI, *La sentenza Bank Refah Kargaran: l'evoluzione del controllo giurisdizionale sulla PESC*, in *European Papers*, 2020, p. 1371 ss.

Il tema è quanto più pregnante se si considera che maggiore l'ampiezza della limitazione di competenza, maggiore il rischio di tensioni con il diritto ad un rimedio effettivo, codificato all'articolo 47 della Carta e utilizzato dalla Corte di giustizia proprio per favorire questo allargamento⁴⁸⁵.

A far data dal caso *Mauritius*, la Corte di giustizia ha affermato la propria competenza a verificare il rispetto dei requisiti procedurali inerenti alla conclusione di accordi internazionali in ambito PESC⁴⁸⁶, ritenendo che la "carve-out clause" non potesse estendersi al punto da escludere la verifica sulla base giuridica procedurale rappresentata dall'articolo 218 TFUE.

⁴⁸⁵ Poli suggerisce che l'ormai ricca giurisprudenza della Corte in cui la deroga alla competenza in materia PESC interseca la tutela giurisdizionale effettiva possa essere suddivisa in quattro filoni: 1) il primo, relativo allo scopo della competenza della Corte in materia PESC; 2) il secondo, inerente all'accesso alla giustizia e ai requisiti di legittimazione attiva richiesti ai ricorrenti che vogliono chiedere l'annullamento di decisioni PESC che comminano sanzioni; 3) il terzo, che guarda agli obblighi di natura sostanziale cui è soggetto il Consiglio nell'adozione delle misure restrittive, in nome del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva; e infine, 4) il quarto, che guarda ad una specifica categoria di misure restrittive destinate a favorire il consolidamento dello Stato di diritto in Ucraina e della democrazia in Tunisia e Egitto (S. POLI, *Article 47 of the Charter of Fundamental Rights in the Common Foreign and Security Policy: does it afford an adequate protection of the right to effective judicial protection to private parties?*, in M. BONELLI, G. GENTILE, M. ELIANTONIO, *Article 47 of the EU Charter*, cit., p. 177 ss).

⁴⁸⁶ Nella vicenda *Mauritius* il Parlamento europeo propone ricorso per annullamento avverso la decisione PESC del Consiglio relativa alla firma e conclusione di un accordo tra Unione europea e Mauritius in materia di trasferimento delle persone sospettate di atti di pirateria e dei relativi beni sequestrati. La Corte di giustizia accoglie la domanda del Parlamento fondata su un aspetto procedurale, vale a dire il mancato rispetto dell'obbligo di informativa a favore del Parlamento di cui era investito il Consiglio e disconosce l'eccezione proposta da quest'ultimo circa l'irricevibilità della domanda poiché relativa ad un atto PESC. La Corte di giustizia ritiene, infatti, che la base giuridica procedurale, da rinvenirsi nell'articolo 218 TFUE non può essere esclusa dall'ambito di controllo della Corte stessa poiché applicata ad un atto PESC: «non si può sostenere che la portata della limitazione a carattere derogatorio della competenza della Corte, prevista dagli articoli 24, paragrafo 1, secondo comma, ultimo periodo, TUE e 275 TFUE, si estenda fino ad escludere che la Corte sia competente ad interpretare ed applicare una disposizione come l'articolo 218 TFUE, la quale non ricade nell'ambito della PESC, pur disciplinando essa la procedura sulla base della quale è stato adottato un atto rientrante nella PESC» (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 24 giugno 2014, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-658/11, punto 73).

Successivamente, con *Elitaliana*⁴⁸⁷, *H*⁴⁸⁸ e *SATCEN*⁴⁸⁹, la Corte circoscrive ulteriormente i confini della limitazione di competenza riconoscendo che non possa essere invocata quando l'atto PESC non contiene scelte di tipo politico o strategico, presentando natura meramente amministrativa.

Questa prima rassegna giurisprudenziale consente così all'Avvocato Generale Bobek di individuare, nelle conclusioni della causa *SATCEN*, i principi fondamentali che regolano il riconoscimento della competenza dei giudici di Lussemburgo in materia PESC⁴⁹⁰: 1) la deroga alla regola generale

⁴⁸⁷ Dinanzi al Tribunale, con decisione confermata dalla Corte di giustizia, la società *Elitaliana* chiede l'annullamento dei provvedimenti adottati da EULEX KOSOVO nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico inerente al supporto elicotteristico alla missione. La Corte di giustizia, rilevando la mancata pronuncia del Tribunale sul punto, afferma la necessità di sollevare *ex officio* la questione della sua competenza a statuire sulla domanda oggetto di ricorso, trattandosi di tema di ordine pubblico. Afferma quindi: «Tenuto conto delle circostanze del caso di specie, non si può considerare che la portata della limitazione a carattere derogatorio della competenza della Corte, prevista dall'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dall'articolo 275 TFUE si estenda fino ad escludere che la Corte sia competente a interpretare ed applicare le disposizioni del regolamento finanziario in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici» (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 novembre 2015, *Elitaliana Spa c. Eulex Kosovo*, causa C-439/13 P, punto 49).

⁴⁸⁸ Il Tribunale dichiara irricevibile la domanda di annullamento proposta da H avverso una decisione sottoscritta dal capo del personale della missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) con cui la ricorrente è stata riassegnata ad una certa posizione (ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 10 luglio 2014, *H c. Consiglio dell'Unione europea e a.*, causa T-271/10). In questo caso la Corte di giustizia ribalta la decisione del Tribunale in punto competenza statuendo quanto segue: «Nel caso di specie, si deve senz'altro rilevare che le decisioni controverse s'inscrivono nell'ambito della PESC. (...) Una simile circostanza, tuttavia, non può necessariamente condurre ad escludere la competenza del giudice dell'Unione (...)» (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 luglio 2016, *H c. Consiglio dell'Unione europea e a.*, causa C-455/14 P, punti 42-43). Per un commento alla sentenza, si veda: P. VAN ELSUWEGE, *Upholding the rule of law in the Common Foreign and Security Policy: H v. Council*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 841 ss.

⁴⁸⁹ In *SATCEN*, la Corte di giustizia reitera l'interpretazione restrittiva della limitazione di competenza già proposta in *Elitaliana* e *H*, affermando: «Occorre aggiungere che è vero che, poiché, nella presente fattispecie, si tratta di disposizioni relative alla PESC nonché di atti adottati sul loro fondamento, si deve ricordare che l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase TUE e l'articolo 275, primo comma, TFUE, introducono una deroga alla regola di competenza generale che l'articolo 19 TUE conferisce alla Corte per assicurare il rispetto del diritto all'interpretazione e nell'applicazione dei trattati. Tuttavia, tali disposizioni devono essere interpretate restrittivamente e la portata della deroga da esse istituita non può estendersi fino ad escludere che il giudice dell'Unione sia competente a controllare la legittimità di atti di gestione del personale, come le decisioni controverse» (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 giugno 2020, *Centro satellitare dell'Unione europea (SATCEN) c. KF*, causa C-14/19 P, punto 66).

⁴⁹⁰ Conclusioni dell'Avvocato Generale Michal Bobek, presentate il 19 marzo 2020, *Centro satellitare dell'Unione europea (SATCEN) c. KF*, causa C-14/19 P, punti 58-60.

di competenza deve essere interpretata restrittivamente; 2) quando un atto PESC ha anche una base giuridica diversa dalla PESC, il giudice dell'Unione europea è competente a verificare il rispetto delle disposizioni non PESC; 3) gli atti adottati dalle istituzioni o dagli organi dell'Unione, quali gli atti di gestione del personale, non sono esclusi dalla competenza della Corte per il solo fatto di essere adottati in base a disposizioni relative alla PESC. Da tali principi, l'Avvocato Generale ricava i due requisiti necessari perché un atto dell'Unione rientri nella deroga di cui agli articoli 24 TUE e 275 TFUE: «deve trattarsi di un atto formalmente basato su disposizioni relative alla PESC» e «deve anche corrispondere, per quanto riguarda il suo contenuto o in concreto, a una misura della PESC»⁴⁹¹.

Parallelamente, in *Rosneft*⁴⁹², la Corte riconosce, alla luce dell'articolo 47 della Carta e dunque in virtù dell'esigenza di garantire il più ampio diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, di avere competenza a conoscere dei rinvii pregiudiziali relativi alla validità di atti adottati in ambito PESC concernenti misure restrittive, a patto che i quesiti sollevati riguardino o il rispetto dell'articolo 40 TUE nella decisione in questione o il controllo della legittimità delle misure restrittive nei confronti delle persone fisiche o giuridiche. L'articolo 47 della Carta non può attribuire nuova competenza ai giudici di Lussemburgo, affermano questi ultimi, ma richiede, perché la sua tutela non sia eccessivamente compressa, che le limitazioni al controllo giurisdizionale siano interpretate restrittivamente⁴⁹³.

La portata della "clawback clause" viene poi ulteriormente ampliata in *Bank Refah*⁴⁹⁴, quando la Corte di giustizia torna ad utilizzare l'argomento della tutela giurisdizionale effettiva per affermare la propria competenza anche a conoscere delle domande per responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea per danni causati a parti private dall'adozione nei loro confronti di misure restrittive.

⁴⁹¹ *Ibidem*, punto 61.

⁴⁹² Sentenza della Corte di giustizia, *Rosneft*, cit. Per un commento alla sentenza e alle sue implicazioni, si veda: S. POLI, *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: still imperfect but gradually subject to the rule of law*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 1799 ss.

⁴⁹³ Sentenza della Corte di giustizia, *Rosneft*, cit., punto 74.

⁴⁹⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaren c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-134/19 P.

A completamento di questo *climax* ascendente di pronunce non possono non citarsi i casi *KS e KD*⁴⁹⁵ e *Neves 77*⁴⁹⁶, attualmente pendenti dinanzi la Corte di giustizia, a seguito, il primo, di impugnazione della decisione emessa dal Tribunale in un ricorso per annullamento e, il secondo, di rinvio pregiudiziale da parte di un giudice rumeno.

Ciò che risulta particolarmente d'interesse, ai fini del presente elaborato, sono tuttavia le argomentazioni presentate dall'Avvocato Generale Čapeta nelle sue conclusioni a favore del riconoscimento della giurisdizione delle Corti europee nelle azioni per responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea quando venga lamentata una violazione dei diritti fondamentali.

In *KS e KD*, l'Avvocato Generale evidenzia come il superamento della struttura a pilastri dell'Unione europea imponga una nuova visione della PESC, la quale dev'essere anch'essa sottoposta ai principi fondamentali che informano l'ordinamento europeo⁴⁹⁷. Conseguentemente, «in un'Unione fondata sullo Stato di diritto, non può essere attribuita agli autori dei Trattati l'intenzione di consentire violazioni di diritti fondamentali nell'ambito della PESC»⁴⁹⁸: per tale ragione la limitazione di giurisdizione delineata dei Trattati, rappresentando un'eccezione, richiede di essere interpretata restrittivamente, senza che tuttavia una tale scelta porti all'eliminazione, in via giurisprudenziale, della limitazione stessa.

Muovendo dalla finalità degli articoli 24 TUE e 275 TFUE, l'Avvocato Generale conclude affermando che per comprendere il contenuto della limitazione non si debba far riferimento alla natura dell'atto PESC contestato, essendo irrilevante che si tratti di un atto strategico o di un atto amministrativo, poiché il rispetto dei diritti fondamentali deve essere assicurato in tutto lo spettro dell'azione in ambito PESC. Il limite oltre il quale il sindacato dei giudici europei non può spingersi avrebbe una doppia faccia: da un lato, i giudici europei non possono mai verificare la

⁴⁹⁵ Corte di giustizia dell'Unione europea, *KS e KD c. Consiglio e altri*, cause riunite C-29/22 P e C-44/22 P (pendente al 10 aprile 2024).

⁴⁹⁶ Corte di giustizia dell'Unione europea, *Neves 77 Solutions SRL c. Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală*, causa C-351/22 (pendente al 10 aprile 2024).

⁴⁹⁷ Conclusioni dell'AG Čapeta, *KS e KD*, cit.

⁴⁹⁸ *Ibidem*, punto 115.

compatibilità di un atto PESC con la normativa di diritto primario dettata per tale settore; secondariamente, i giudici di Lussemburgo non possono interpretare la normativa PESC, sia essa di diritto primario o meno⁴⁹⁹.

Quest'ultimo aspetto si rivela tuttavia problematico: l'Avvocato Generale sottolinea anche nelle conclusioni presentate in *Neves 77* che «la Corte dovrebbe essere competente a interpretare i principi generali del diritto dell'Unione e i diritti fondamentali espressi nella Carta anche quando tale interpretazione è rilevante ai fini della valutazione della legittimità della decisione PESC»⁵⁰⁰. Appare tuttavia difficile ipotizzare come Tribunale e Corte di giustizia possano interpretare le norme della Carta e verificarne il rispetto in ambito PESC senza procedere ad alcuna interpretazione delle norme PESC stesse. Consapevole del problema, l'Avvocato Generale tenta di offrire una soluzione, lasciando tuttavia aperti numerosi interrogativi sulla loro percorribilità pratica.

Ad avviso dell'Avvocato Generale, infatti, la «contraddizione non si pone se si riconosce che, nell'effettuare un controllo di legittimità, la Corte è vincolata dal significato attribuito alla misura oggetto del controllo da parte del suo autore, che lo presenta sia in qualità di parte in un ricorso diretto alla Corte sia quale partecipante al procedimento pregiudiziale»⁵⁰¹. Ciò apre un ventaglio di ulteriori dubbi che ineriscono all'identificazione dell'autore dell'atto, soprattutto quando, come il caso *KS e KD* ad esempio dimostra, diverse istituzioni e organi entrano in gioco: in una simile vicenda, comprendere quale voce dovrebbe fornire un'interpretazione autentica della norma PESC sotto scrutinio potrebbe essere tutt'altro che agevole. D'altro canto, da un punto di vista prettamente procedurale, ciò potrebbe comportare una distorsione del principio del contraddittorio laddove una parte del procedimento si troverebbe a fornire, nell'ambito del procedimento e non precedentemente in via generale, l'interpretazione che la Corte sarebbe poi tenuta a rispettare nel fornire la propria decisione circa la possibile violazione dei diritti fondamentali da imputare a quella stessa parte. Le norme procedurali attualmente in vigore, di cui si tratterà nel

⁴⁹⁹ *Ibidem*, punto 122.

⁵⁰⁰ Conclusioni dell'AG Čapeta, *Neves 77*, cit., punto 49.

⁵⁰¹ *Ibidem*, punto 72.

prossimo capitolo, non paiono adeguate a far fronte a procedimenti in cui le Corti europee siano sì competenti, ma con poteri interpretativi limitati da una parte del procedimento: qualora la Corte di giustizia accolga l'interpretazione proposta dall'Avvocato Generale, questi aspetti dovranno necessariamente essere tenuti in considerazione e fatti oggetto di appositi adeguamenti nella procedura, idonei ad assicurare il rispetto della parità delle armi.

Un ultimo specifico rilievo merita di essere svolto in relazione allo specifico ruolo svolto dall'articolo 47 della Carta quando ad essere in discussione siano gli effetti di misure restrittive individuali. Il tema che maggiormente rileva è quello della legittimazione dei ricorrenti, che interessa sia dal punto di vista della natura dei soggetti che possono proporre ricorso sia da quello del tipo di atto avverso cui possono procedere.

La Corte di giustizia ha chiarito che l'articolo 275, paragrafo 2 TFUE consente il ricorso unicamente contro decisioni PESC di natura individuale: le misure che stabiliscono divieti generali per gli operatori dell'Unione europea, ma che non toccano individualmente parti private straniere rimangono quindi al di fuori dell'ambito di operatività della deroga⁵⁰². In altri termini, la decisione che stabilisce il regime di sanzioni non può essere annullata ai sensi dell'articolo 275, paragrafo 2 TFUE perché esula dalla competenza della Corte di giustizia, nonostante ben possa incidere sulle singole posizioni individuali di soggetti privati. Questo approccio è stato criticato, per la sua rigidità e incompatibilità con i dettami dell'articolo 47 della Carta e, in alcuni casi, la Corte di giustizia ha dimostrato di muoversi nella direzione di un allentamento della propria posizione⁵⁰³, ammettendo alcuni ricorsi avverso i regimi sanzionatori generali⁵⁰⁴, oppure riconoscendo legittimazione attiva anche a Stati terzi, come nel caso

⁵⁰² Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 23 aprile 2013, *Laurent Gbagbo e a. c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite da C-478/11 P a C-482/11 P.

⁵⁰³ S. POLI, *Article 47 of the Charter*, cit.

⁵⁰⁴ Sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 25 gennaio 2017, *Joint-stock Company 'Almaz-Antey' air and space defence Corp., formerly OAO Concern PVO Almaz-Antey c. Consiglio dell'Unione europea*, causa T-255/15.

*Venezuela*⁵⁰⁵, estendendo cioè il riconoscimento della tutela giurisdizionale effettiva anche a parti non private⁵⁰⁶.

Una volta valutata la ricevibilità del ricorso, la Corte di giustizia ha chiarito che i ricorrenti individuali che si oppongono a misure restrittive individuali godono di tutte le garanzie dell'equo processo, il che implica la necessità per il Consiglio di motivare l'inclusione di una determinata persona fisica o giuridica nella lista dei soggetti sanzionati⁵⁰⁷: da ciò consegue che i giudici di Lussemburgo saranno chiamati a valutare se le motivazioni poste a fondamento della decisione del Consiglio siano sufficientemente circostanziate e dunque idonee a sostenere la decisione stessa, nonché se vi sia un collegamento sufficiente tra la persona fisica o giuridica i cui asset finanziari sono immobilizzati e il regime che le sanzioni puntano a colpire. In altre parole: l'articolo 47 della Carta viene utilizzato quale criterio per determinare la legittimità dell'operato del Consiglio così implementando e rafforzando i diritti dei soggetti che subiscono le misure restrittive.

3.6. Le fonti della procedura dinanzi alla Corte di giustizia e al Tribunale: Statuto della Corte, regolamenti di procedura e fonti processuali di terzo livello.

Delineata la struttura delle competenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, occorre ora spostare l'oggetto dell'indagine verso le regole procedurali destinate a trovare applicazione nelle cause dinanzi a Corte di giustizia e Tribunale, sì da verificarne la compatibilità con una tutela giurisdizionale effettiva come delineata dall'articolo 47 Carta.

⁵⁰⁵ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 giugno 2021, *Repubblica bolivariana del Venezuela c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-872/19 P.

⁵⁰⁶ L'allargamento a Stati terzi della legittimazione attiva avverso le sanzioni adottate in materia PESC è stato criticato da parte della dottrina, laddove non convincente proprio con riguardo all'argomento utilizzato dalla Corte e fondato sulla tutela giurisdizionale effettiva. L'interpretazione della "clawback clause" sarebbe troppo ampia al punto da determinare un'alterazione dell'equilibrio istituzionale, in quanto un tale ampliamento della legittimazione attiva andrebbe ben al di là della legittima interpretazione estensiva, alla luce dell'articolo 47 della Carta, di tale clausola (si veda, S. POLI, *Article 47 of the Charter*, cit., p. 185).

⁵⁰⁷ Sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 13 dicembre 2016, *Mohammed Al-Ghabra c. Commissione europea*, causa T-248/13.

Come si è già in qualche misura avuto modo di vedere nei paragrafi che precedono, a regolare gli aspetti processuali sono diverse fonti del diritto dell'Unione europea.

Di primaria importanza è lo Statuto della Corte di giustizia, che, come si è visto, costituisce il Protocollo n. 3 allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come tale condividendone il rango di fonte primaria, ma con una peculiarità: il Trattato di Lisbona ha infatti cambiato la procedura per la sua modifica, semplificandola. Il procedimento precedentemente in vigore prevedeva che lo Statuto, quale protocollo allegato ai trattati istitutivi e fonte primaria di diritto dell'Unione europea, potesse essere unicamente modificato con una procedura speciale, di rango, per così dire, costituzionale, la quale prevedeva il potere di iniziativa in capo alla Corte stessa o alla Commissione e una decisione finale da parte del Consiglio all'unanimità, previo parere del Parlamento europeo. Questa procedura viene mantenuta dal Trattato di Lisbona solo per le modifiche al titolo I dello Statuto, relativo allo statuto dei giudici e degli avvocati generali, e all'articolo 64 relativo al regime linguistico. Tutte le altre norme possono invece oggi essere modificate sulla base della procedura legislativa ordinaria, con una particolarità, consistente nell'estensione del potere di iniziativa anche alla Corte di giustizia dell'Unione europea e non unicamente alla Commissione⁵⁰⁸.

Le norme dello Statuto sono poi specificate, rispettivamente, dal Regolamento di procedura del Tribunale (RP Trib.)⁵⁰⁹ e dal Regolamento di procedura della Corte di giustizia (RP CG)⁵¹⁰. L'articolo 253, paragrafo 6 TFUE stabilisce che la Corte di giustizia «stabilisce il proprio regolamento di procedura», il quale dovrà essere sottoposto all'approvazione del Consiglio. Diversamente, l'articolo 254, paragrafo 5 TFUE prevede che il Regolamento di procedura del Tribunale sia da questo adottato «di concerto

⁵⁰⁸ C. BLUMANN, *L'organisation des juridictions de l'Union au lendemain du Traité de Lisbonne*, in S. MAHIEU (ed), *Contentieux de l'Union Européenne. Questions choisies*, Bruxelles, 2014, p. 36.

⁵⁰⁹ Regolamento di procedura del Tribunale, del 4 marzo 2015, come modificato il 13 luglio 2016, l'11 luglio 2018, il 31 luglio 2018, il 30 novembre 2022.

⁵¹⁰ Regolamento di procedura della Corte di giustizia, del 25 settembre 2012, come modificato il 18 giugno 2013, il 19 giugno 2016, il 9 aprile 2019 e il 26 novembre 2019.

con la Corte di giustizia» e successivamente sottoposto all'approvazione del Consiglio.

La particolare flessibilità nella revisione delle norme dei regolamenti di procedura ha fatto sì che negli anni essi abbiano subito numerose modifiche, per adattare i procedimenti dinanzi alle Corti europee, da un lato, alle riforme dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea intervenute e, dall'altro, alla necessità di rendere sempre più efficiente il sistema di giustizia europeo.

A completare il quadro stanno le norme di esecuzione dei regolamenti di procedura, definite fonti processuali di terzo livello. L'articolo 208 RP CG attribuisce alla Corte di giustizia la possibilità di adottare «norme pratiche di esecuzione» del Regolamento. La medesima competenza è attribuita dall'articolo 224 RP Trib. al Tribunale per la propria procedura.

Nelle rispettive «istruzioni pratiche alle parti» (nella denominazione assunta dalla Corte di giustizia) e «norme pratiche di esecuzione» (nella denominazione scelta dal Tribunale), le due istanze giudiziarie forniscono elementi di ulteriore specificazione circa le norme contenute nei regolamenti di procedura, con lo «scopo di consentire alle parti e ai loro rappresentanti di intendere meglio la portata di tali disposizioni⁵¹¹ e di comprendere con maggior precisione lo svolgimento del procedimento dinanzi alla Corte e, in particolare, i vincoli che gravano su quest'ultima»⁵¹². In tale ottica divengono strumenti essenziali per assicurare che le parti comprendano l'effettivo esercizio della giurisdizione da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, fondamentale perché possano quindi godere appieno delle garanzie assicurate dall'articolo 47 della Carta.

⁵¹¹ Si intendono quelle contenute all'interno dello Statuto e dei regolamenti di procedura.

⁵¹² Istruzioni pratiche alle parti, relative alle cause proposte dinanzi alla Corte, 10 dicembre 2019, sesto considerando. Si legge, per quanto riguarda il Tribunale: «[C]onsiderato che presenti norme pratiche di esecuzione spiegano, precisano e integrano talune disposizioni del regolamento di procedura e mirano a consentire ai rappresentanti delle parti di tener conto di elementi che il Tribunale deve prendere in considerazione, in particolare quelli relativi al deposito degli atti processuali e dei documenti, alla loro presentazione, alla loro traduzione e all'interpretazione nel corso delle udienze di discussione» (Norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale del 20 maggio 2015, come modificate il 13 luglio 2016, il 17 ottobre 2018 e il 1 febbraio 2023, quarto considerando).

L'assenza di un *corpus* unitario di regole processuali, distribuite invece tra Trattati istitutivi, Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, regolamenti di procedura e istruzioni/norme pratiche alle parti rende il sistema flessibile, ma al contempo complesso, rischiando di mettere a repentaglio la certezza del diritto e la tutela giurisdizionale effettiva. È proprio con riguardo a quest'ultima che si sono evidenziate le più marcate inefficienze e si è tentato di fornire un parametro differente per il suo sviluppo futuro.

Tale sviluppo non può non tenere conto della profonda differenza che caratterizza i processi di modifica delle differenti fonti processuali menzionate: lo Statuto, quale fonte di diritto primario, pur godendo di un procedimento di modifica semplificato, richiede comunque un articolato susseguirsi di passaggi che coinvolgono tutte le principali istituzioni dell'Unione europea. Diversamente, i regolamenti di procedura consentono di essere aggiornati con procedure più snelle, il che giustifica la numerosa successione di versioni di cui si è dato atto nel precedente capitolo. Da ultimo, ancora meno formalistica è la revisione delle istruzioni o norme pratiche alle parti che segue, normalmente, l'aggiornamento dei regolamenti di procedura.

Da ultimo occorre tenere in considerazione norme che non trovano la propria collocazione nelle fonti finora citate, bensì direttamente nel testo dei Trattati: il richiamo è a quelle norme che rivestono natura a metà tra il sostanziale e il procedurale, prevedendo le condizioni necessarie per l'esercizio di ciascuna azione e che dunque possono essere considerate quali condizioni di ricevibilità e/o ammissibilità dei ricorsi stessi, quali i requisiti di cui si è trattato nel precedente paragrafo.

3.6.1. Le riforme rilevanti in materia.

Come si è già avuto modo di apprezzare nelle pagine precedenti, il sistema giurisdizionale dell'Unione europea è stato oggetto di numerose riforme che hanno riguardato, in diversi momenti e a vario titolo, i Trattati, lo Statuto della Corte e i regolamenti di procedura.

Alcuni autori hanno distinto in diverse categorie le varie riforme intervenute, sulla base del loro contenuto materiale⁵¹³. Alle riforme strutturali e del contenzioso, realizzate da ultimo con il Trattato di Lisbona, si sono affiancate riforme procedurali, riforme manageriali nonché modifiche alle regole per la riforma di quelle stesse norme.

La difficoltà degli Stati membri di trovare accordi circa le riforme strutturali da attuare, che si è mostrata in tutta la propria plateale essenza nel caso dell'aumento del numero dei giudici del Tribunale e, tuttora, nella più volte tentata riforma della ripartizione delle competenze con il trasferimento al Tribunale di una parte della competenza pregiudiziale, fa sì che siano molto più numerose le riforme che hanno interessato la procedura di quelle che hanno portato modifiche strutturali alla gestione dell'attività giurisdizionale della Corte.

Per meglio comprendere l'attuale assetto procedurale risulta opportuno ripercorrere, almeno brevemente, la cronologia delle riforme intervenute, concentrando l'attenzione non tanto sulle singole modifiche alle norme, quanto sulla *ratio* posta a fondamento della loro adozione e sugli obiettivi perseguiti, a partire dal Trattato di Nizza che ha dato vita all'attuale struttura⁵¹⁴.

L'analisi non può che prendere le mosse dalla profonda riforma che ha interessato l'assetto processuale dell'Unione realizzata a partire dal 2012⁵¹⁵. Obiettivo primario della riforma è far fronte al crescente carico di lavoro per i presidenti delle due istanze giudiziarie e, soprattutto, all'aumento delle cause rivolte al Tribunale, in virtù dell'ampliamento delle competenze realizzato con il Trattato di Lisbona. Inoltre, preoccupazione della Corte è altresì il funzionamento del Tribunale della Funzione Pubblica con

⁵¹³ D. DERO-BUGNY, A. CARTIER BRESSON, *Propos introductifs – enjeux et méthodes des réformes*, in D. DERO-BUGNY, A. CARTIER BRESSON (eds), *Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne. Bilan et perspectives*, Bruxelles, 2020, p. 11.

⁵¹⁴ Non si analizzerà nel dettaglio in questa fase la natura della giurisdizione delle Corti europee che il Trattato di Lisbona ha delineato, volendo focalizzare l'attenzione sulle norme procedurali che da quell'architettura sono scaturite. Si rinvia pertanto al capitolo precedente per una più compiuta valutazione della natura della giurisdizione europea.

⁵¹⁵ Regolamento (UE, Euratom) n. 741/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 agosto 2012 che modifica il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e il relativo allegato I.

particolare riguardo ai problemi nascenti in caso di mancanza di un giudice o di sua impossibilità a partecipare ad una causa.

Per far fronte al primo problema viene prevista la nomina di un vice presidente per ciascun presidente, che con esso condivide gli adempimenti attribuitigli dallo Statuto e dai regolamenti di procedura.

Circa l'organizzazione del Tribunale della Funzione Pubblica e, più in generale, dei tribunali specializzati, viene introdotta la possibilità per il Parlamento europeo e il Consiglio di provvedere alla nomina di giudici *ad interim* per supplire ai giudici che non siano in grado di partecipare ai procedimenti per un periodo di tempo prolungato⁵¹⁶.

Il tema del carico di lavoro del Tribunale viene invece rimandato ad un momento successivo⁵¹⁷, lasciando quindi intuire l'intenzione di procedere alla riforma per fasi; intenzione realizzata con la modifica dello Statuto avvenuta nel 2015⁵¹⁸.

A fondamento di questo ulteriore tassello viene posto, nuovamente, il carico di lavoro del Tribunale, con la conseguente impossibilità di rispettare una durata ragionevole dei procedimenti come richiesto dagli articoli 47 della Carta e 6 CEDU. Prendendo atto della scelta di non istituire nuovi tribunali specializzati, si rileva tuttavia la necessità di adottare «adeguate misure di natura organizzativa, strutturale e procedurale»⁵¹⁹ per far fronte al problema, prevedendo l'aumento del numero dei giudici del Tribunale, ipotesi possibile secondo la struttura delineata dai Trattati, i quali stabiliscono che «il Tribunale è composto da almeno un giudice per Stato

⁵¹⁶ Viene prevista l'introduzione di uno specifico comma all'articolo 62 *quater* dello Statuto.

⁵¹⁷ Si legge al considerando settimo del regolamento: «In considerazione del rinnovo parziale della Corte di giustizia del 7 ottobre 2012 e conformemente alla lettera del presidente della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'8 maggio 2012, in un primo momento dovrebbero essere adottate solo le modifiche dello statuto riguardanti l'organizzazione della Corte di giustizia e del Tribunale. L'esame del punto della domanda presentata dalla Corte di giustizia, relativo alla composizione del Tribunale, dovrebbe essere rinviato ad un momento successivo».

⁵¹⁸ Regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2015 recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

⁵¹⁹ *Ibidem*, considerando quinto.

membro»⁵²⁰ e che «il numero dei giudici del Tribunale è stabilito dallo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea»⁵²¹.

Viene pertanto deciso il raddoppio dei giudici del Tribunale, con un aumento in tre momenti: dodici nuovi giudici da inserire al momento dell'entrata in vigore del regolamento il 25 dicembre 2015, altri sette al momento del preannunciato scioglimento del Tribunale della Funzione Pubblica il 1° settembre 2016 e, infine, gli ultimi nove giudici supplementari da introdurre dal 1° settembre 2019, secondo un meccanismo di nomine che prevede l'operatività del Tribunale a ranghi completi a partire dall'estate 2022⁵²².

L'aumento dei giudici del Tribunale ha comportato, quale inevitabile conseguenza, una profonda revisione del suo regolamento di procedura realizzata mediante la stesura dell'intero testo *ex novo*⁵²³. La medesima sorte hanno avuto, in tale occasione, le norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale⁵²⁴, completamente rinnovate all'indomani della riforma.

In ottemperanza a quanto preannunciato dal regolamento (UE, Euratom) 2015/2422, nell'estate 2016 viene nuovamente modificato lo Statuto parallelamente all'abrogazione della decisione e del regolamento istitutivi

⁵²⁰ Articolo 19, paragrafo 2, secondo comma TUE.

⁵²¹ Articolo 254, paragrafo 1 TFUE.

⁵²² L'articolo 2 del regolamento (UE, Euratom) 2015/2422 prevede: «Il mandato dei giudici supplementari del Tribunale da nominare ai sensi dell'articolo 48 del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea è articolato come segue: a) il mandato di sei dei dodici giudici supplementari, da nominare a decorrere dal 25 dicembre 2016, termina il 31 agosto 2016. Detti sei giudici sono scelti in modo tale che i governi di sei Stati membri propongano due giudici per il rinnovo parziale del Tribunale nel 2016. Il mandato degli altri sei giudici termina il 31 agosto 2019; b) il mandato di tre dei sette giudici supplementari, da nominare a decorrere dal 1° settembre 2016, termina il 31 agosto 2019. Detti tre giudici sono scelti in modo tale che i governi di tre Stati membri propongano due giudici per il rinnovo parziale del Tribunale nel 2019. Il mandato degli altri quattro giudici termina il 31 agosto 2022; c) il mandato di quattro dei nove giudici supplementari, da nominare a decorrere dal 1° settembre 2019, termina il 31 agosto 2022. Detti quattro giudici sono scelti in modo tale che i governi di quattro Stati membri propongano due giudici per il rinnovo parziale del Tribunale nel 2022. Il mandato degli altri cinque giudici scade il 31 agosto 2025».

⁵²³ Regolamento di procedura del Tribunale del 4 marzo 2015 (GU L 105 del 23 aprile 2015).

⁵²⁴ Norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale del 20 maggio 2015 (GU L 125 del 18 giugno 2015).

del Tribunale della Funzione Pubblica⁵²⁵: l'esperienza dei tribunali specializzati, sulla cui creazione il Trattato di Nizza aveva fondato la nuova idea di architettura giurisdizionale dell'Unione europea, giunge alla sua conclusione. Il Tribunale diviene competente per le controversie tra l'Unione europea e i suoi agenti e, per far fronte a ciò, regolamento⁵²⁶ e norme pratiche⁵²⁷ vengono nuovamente modificati.

Un'ulteriore tappa nel composito panorama delle riforme che hanno interessato le fonti processuali dell'Unione europea ha comportato, nel 2018, l'introduzione di una base giuridica per l'utilizzo di *e-Curia* quale strumento obbligatorio per il deposito e la notifica degli atti processuali⁵²⁸. A tre anni di distanza dall'ultima riforma, nel 2019 viene nuovamente messa mano al testo dello Statuto⁵²⁹, alla luce delle riflessioni compiute dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, come richiesto dal regolamento del 2015.

La Corte esclude espressamente l'opportunità di attivare il trasferimento di competenze pregiudiziali al Tribunale, come ammesso dall'articolo 267 TFUE, e, tuttavia, mette in evidenza due criticità, riportate nei considerando del nuovo regolamento: la prima, riguarda la difficoltà del Tribunale di pronunciarsi nei casi di ricorso per annullamento da parte di uno Stato membro contro un atto della Commissione relativo alla mancata esecuzione di una sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia all'esito di una

⁵²⁵ Regolamento (UE, Euratom) 2016/1192 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2016 relativo al trasferimento al Tribunale della competenza a decidere, in primo grado, sulle controversie tra l'Unione europea e i suoi agenti.

⁵²⁶ Modifiche del regolamento di procedura del Tribunale del 13 luglio 2016 (GU L 217 del 12 agosto 2016). Si rileva che nella medesima data, ma con atti separati, il regolamento di procedura del Tribunale subisce due ulteriori modifiche, la prima relativa al cambio della nomenclatura dell'"Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli)" in "Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale"; la seconda, relativa alla restituzione degli atti che non siano stati ritirati dalla parte interessata.

⁵²⁷ Modifiche delle norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale del 13 luglio 2016 (GU L 217 del 12 agosto 2016).

⁵²⁸ Modifiche del regolamento di procedura del Tribunale del 11 luglio 2018 (GU L 240 del 25 settembre 2018), accompagnate dalla decisione del Tribunale dell'11 luglio 2018 relativa al deposito e alla notifica di atti di procedura mediante l'applicazione *e-Curia* (GU L 240 del 25 settembre 2018).

⁵²⁹ Regolamento (UE, Euratom) 2019/629 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

procedura di infrazione. In particolare, si rileva come il Tribunale fatichi a statuire quando vi sia divergenza tra Stato membro e Commissione circa l'adeguatezza delle misure dal primo adottato per conformarsi alla sentenza della Corte di giustizia e, per tale ragione, pare opportuno prevedersi che resti quest'ultima competente in via esclusiva per l'annullamento di tali atti.

La seconda criticità riguarda invece il sovraccarico di lavoro derivante alla Corte di giustizia dall'impugnazione delle decisioni emesse in primo grado dal Tribunale. Viene evidenziato che, da un lato, «numerose impugnazioni sono proposte in cause che hanno già beneficiato di un duplice esame, da parte di una commissione di ricorso indipendente in un primo tempo, e poi da parte del Tribunale», dall'altro, «che molte di queste impugnazioni sono respinte ... a causa della loro evidente infondatezza o per irricevibilità manifesta»⁵³⁰.

Per tale ragione si ritiene che sia necessario, «nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia», introdurre un meccanismo di filtro preventivo dell'ammissibilità di tali ricorsi, che li ammetta solo laddove sollevino «question[i] important[i] per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione»⁵³¹.

In conseguenza delle modifiche apportate, anche il regolamento di procedura della Corte di giustizia viene revisionato, in due momenti successivi. In prima battuta viene introdotta, agli articoli 170 *bis* e 170 *ter*, un'apposita disciplina per la trattazione delle impugnazioni soggette al neonato filtro di ammissibilità⁵³². Secondariamente, viene modificata la disciplina relativa all'elezione del primo avvocato generale e alle notifiche e pubblicazione degli atti processuali, sì da adeguarle al nuovo sistema di protezione dei dati personali vigente nell'Unione europea⁵³³.

⁵³⁰ Regolamento (UE, Euratom) 2019/629, quarto considerando.

⁵³¹ Tale formulazione, contenuta al quarto considerando del regolamento (UE, Euratom) 2019/629 viene altresì richiamata nel nuovo articolo 58 *bis* dello Statuto che introduce il filtro di ammissibilità menzionato.

⁵³² Modifiche del regolamento di procedura della Corte di giustizia del 9 aprile 2019 (GU L 111 del 25 aprile 2019).

⁵³³ Modifiche del regolamento di procedura della Corte di giustizia del 26 novembre 2019 (GU L 316 del 6 dicembre 2019).

L'ultima tappa dell'evoluzione fin qui delineata è rappresentata dalla recente corposa modifica del regolamento di procedura del Tribunale, entrata in vigore ad aprile 2023⁵³⁴ e accompagnata dalla revisione, altresì, delle norme pratiche di esecuzione⁵³⁵. Essa mira ad integrare, nel testo del regolamento, prassi del Tribunale ormai consolidate, ma ancora prive di una base giuridica: il riferimento è alla specializzazione parziale delle sezioni del Tribunale, alla discussione delle cause mediante videoconferenza, al meccanismo della causa pilota nonché all'organizzazione di udienze di discussione comuni a più cause.

Alla *timeline* appena delineata occorre aggiungere la recente approvazione della riforma dello Statuto. Se i suoi contenuti son già stati delineati e dunque non verranno qui ripresi, ciò che pare importante in questa sede sottolineare è la portata che essa avrà dal punto di vista procedurale: il trasferimento di competenza pregiudiziale al Tribunale comporterà, necessariamente, una profonda revisione del suo regolamento di procedura con l'introduzione di norme specifiche per quella tipologia di procedimenti, nonché l'emissione di apposite norme pratiche alle parti⁵³⁶. Lo stesso dovrà avvenire con riguardo alla Corte di giustizia per quanto concerne l'estensione dell'ambito di operatività del filtro di ammissibilità delle impugnazioni.

Diversamente dalla riforma dello Statuto, le modifiche a regolamenti di procedura e norme pratiche costituiscono un'attività relativamente agevole, come i numerosi interventi di cui si è dato atto dimostrano. Nonostante ciò, viene da chiedersi se il continuo susseguirsi di modifiche, spesso estremamente rilevanti, alla procedura, non vado contro quello stesso obiettivo che aveva inizialmente portato ad una loro profonda riforma, nell'interesse di una maggiore certezza del diritto processuale a favore non solo delle parti, ma anche della corretta amministrazione della giustizia, da

⁵³⁴ Modifiche del regolamento di procedura del Tribunale del 30 novembre 2022 (GU L 44 del 14 febbraio 2023).

⁵³⁵ Modifiche delle norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale del 1° febbraio 2023 (GU L 73 del 10 marzo 2023).

⁵³⁶ D.P. DOMENICUCCI, *Il regolamento di procedura del Tribunale dell'Unione europea: un cantiere in continua evoluzione*, in *Eurojus*, 2024, p. 132 ss.

realizzare mediante il ravvicinamento delle norme procedurali applicabili dinanzi alle due giurisdizioni⁵³⁷.

3.7. Le norme relative all'organizzazione della Corte di giustizia e del Tribunale previste dallo Statuto.

I cinque titoli in cui è ripartito lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea delineano lo statuto dei giudici e degli avvocati generali (Titolo I), l'organizzazione della Corte di giustizia (Titolo II), la procedura dinanzi alla Corte di giustizia (Titolo III), la procedura dinanzi al Tribunale (Titolo IV), per concludere con un breve titolo dedicato ai tribunali specializzati (Titolo IV *bis*) e le disposizioni finali (Titolo V).

Le norme contenute nel Titolo I rivestono, come si è visto, particolare rilevanza costituzionale⁵³⁸, mirando ad assicurare l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo giudiziario⁵³⁹. Prima dell'assunzione delle funzioni è previsto che ciascun giudice presti giuramento «di esercitare tali funzioni in piena imparzialità e secondo coscienza e di nulla divulgare del segreto delle deliberazioni»⁵⁴⁰. Tale norma deve essere letta in combinato con quanto stabilito dal codice di condotta adottato dalla Corte di giustizia⁵⁴¹, nel quale è previsto che i suoi membri esercitino il mandato «in piena indipendenza, integrità, dignità e imparzialità e con lealtà e discrezione»⁵⁴². Ne consegue che i membri non devono «tenere in considerazione nessuna istruzione proveniente dalle istituzioni, organi o

⁵³⁷ S. CRESPI, *Le nuove norme di esecuzione dei regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale: tra novità e incertezze*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i Trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, 2018, p. 61.

⁵³⁸ Il riferimento è all'impossibilità di modificare tale titolo con la procedura legislativa ordinaria prevista per il resto dello Statuto.

⁵³⁹ S. CRESPI, *Articolo 2*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit., p. 15.

⁵⁴⁰ Articolo 2 Statuto.

⁵⁴¹ Codice di condotta dei membri ed ex membri della Corte di giustizia dell'Unione europea, entrato in vigore il 7 ottobre 2021 (GU C 397 del 30 settembre 2021), avendo abrogato il previgente codice adottato nel 2016.

⁵⁴² Articolo 2, paragrafo 2 Codice di condotta.

organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri o da organismi pubblici o privati»⁵⁴³.

A ciò è strettamente collegato quanto previsto all'articolo 4, il quale prevede l'incompatibilità di tale carica con «alcuna funzione pubblica o amministrativa», sia nazionale sia europea, e l'impossibilità di «esercitare alcuna attività professionale remunerata o meno», salvo espressa deroga del Consiglio.

A completare il quadro, fornendo una chiara indicazione nel senso della necessaria e totale indipendenza dagli Stati membri che ne abbiano proposto la candidatura, lo Statuto stabilisce anche che le parti di un procedimento non possano intervenire sulla composizione della formazione decidente nella controversia invocando la nazionalità dei giudici che vi siedono⁵⁴⁴: in questo modo anche il vincolo nazionale viene reciso, coerentemente con la prospettiva di integrazione europea e in considerazione del fatto che soggetti di diritto nell'ordinamento eurounitario sono non solo gli Stati membri, ma anche i loro cittadini⁵⁴⁵.

A tutela della loro indipendenza è inoltre prevista l'inamovibilità dalla carica per il periodo del loro mandato, con la previsione di soli due casi di cessazione diversi dalla scadenza o da decesso: dimissioni⁵⁴⁶ e rimozione da parte della Corte di giustizia stessa⁵⁴⁷. Quest'ultima ipotesi, del tutto eccezionale, si verifica laddove, a giudizio unanime dei giudici e avvocati generali della Corte di giustizia, un membro non sia più in possesso «dei requisiti previsti ovvero non soddisfi più agli obblighi derivanti dalla loro carica»⁵⁴⁸. Le ipotesi previste dall'articolo 6 Statuto sono tassative e non

⁵⁴³ Articolo 3, paragrafo 1 Codice di condotta.

⁵⁴⁴ Articolo 18, paragrafo 4 Statuto: «Una parte non può invocare la nazionalità di un giudice, né l'assenza in seno alla Corte o ad una sua sezione di un giudice della propria nazionalità, per richiedere la modificazione della composizione della Corte o di una delle sue sezioni».

⁵⁴⁵ M. CONDINANZI, *Articolo 18*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit., p. 81.

⁵⁴⁶ Articolo 5 Statuto.

⁵⁴⁷ Articolo 6 Statuto.

⁵⁴⁸ Le norme finora analizzate sono applicabili anche agli avvocati generali in virtù del richiamo operato dall'articolo 8 Statuto.

è quindi possibile per la Corte di giustizia invocare ragioni diverse e ulteriori per giustificare la rimozione di un suo componente⁵⁴⁹.

Peraltro, la tassatività delle cause di rimozione nonché la sua possibile realizzazione unicamente ad opera di una decisione unanime dei membri della Corte di giustizia gioca senza dubbio a favore della loro indipendenza esterna, elemento che deve essere guardato positivamente, tenuto in particolare conto delle criticità che invece il procedimento di nomina reca con sé⁵⁵⁰.

Alle norme sullo statuto di giudici e avvocati generali seguono quelle, contenute al Titolo II, circa l'organizzazione della Corte, in gran parte richiamate dall'articolo 47 Statuto che ne estende l'applicabilità anche al Tribunale.

Dopo aver stabilito il rinnovo parziale dei giudici ogni tre anni⁵⁵¹ e l'elezione, per il medesimo periodo di tempo, di presidente e vice presidente di ciascuna istanza giudiziaria⁵⁵², viene delineata la struttura operativa di Corte di giustizia e Tribunale⁵⁵³: entrambe le giurisdizioni possono infatti operare per il tramite di sezioni di tre o cinque giudici, oppure in seduta plenaria, rimanendo riservata alla sola Corte di giustizia la formazione in grande sezione composta da quindici giudici. In ogni caso, le deliberazioni saranno valide solo se assunte in numero dispari, con l'evidente finalità di non incorrere nel rischio di non riuscire a raggiungere una maggioranza.

A chiudere il Titolo II è l'articolo 18, la cui portata va ben al di là dell'organizzazione della Corte. Esso, infatti, dà corpo all'imparzialità soggettiva richiesta ai giudici europei, imponendo che né i giudici né gli avvocati generali possano prendere parte alla trattazione delle cause «nelle quali essi siano in precedenza intervenuti come agenti, consulenti o avvocati di una delle parti, o sulla quale essi siano stati chiamati a pronunciarsi come membri di un tribunale, di una commissione d'inchiesta

⁵⁴⁹ S. CRESPI, *Articolo 6*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit., p. 33.

⁵⁵⁰ Si rinvia sul punto alle valutazioni compiute nel capitolo secondo.

⁵⁵¹ Articolo 9, paragrafo 1 Statuto.

⁵⁵² Articolo 9 *bis* Statuto.

⁵⁵³ Articolo 17 Statuto.

o a qualunque altro titolo» (paragrafo 1): viene in altri termini imposto un generale dovere di astensione nei casi in cui l'imparzialità possa essere compromessa. Come si avrà modo di argomentare nel prosieguo, tale norma riveste un ruolo essenziale nel rispetto dei requisiti previsti dall'articolo 47 della Carta: se chiara è la norma, non altrettanto sono le conseguenze nel caso una delle circostanze menzionate si verifichi⁵⁵⁴.

La nebulosità della disciplina viene confermata dal secondo paragrafo dove si legge che, se «per un motivo particolare», un giudice (o un avvocato generale) ritenga di non poter partecipare ad una causa è tenuto ad informarne il presidente. Specularmente, quando il presidente reputi che un giudice o un avvocato generale non debba partecipare alla causa, ne informa l'interessato. Per completare il quadro, è stabilito in maniera piuttosto criptica che, «in caso di difficoltà nell'applicazione del presente articolo, la Corte di giustizia decide»⁵⁵⁵.

Anche in questo caso la tutela, sulla carta, dell'imparzialità trova il proprio completamento nel codice di condotta, il cui articolo 4, paragrafo 2 amplia il novero delle ipotesi nelle quali un giudice è tenuto a non partecipare alla causa, includendovi quelle in cui abbia «un interesse che possa dar luogo a un conflitto di interessi». Anche in questo caso la conseguenza prevista dal codice è un generico obbligo informativo a carico del giudice (o dell'avvocato generale) nei confronti del presidente.

⁵⁵⁴ Ci si limita in questa sede ad un richiamo in forma descrittiva del contenuto dell'articolo 18 Statuto, rinviando al capitolo quarto, paragrafo 4.3.3. per un'analisi critica del tema, che tenga in considerazione la giurisprudenza rilevante e i problemi che derivano dalla scarsa tassatività e chiarezza della norma in questione, nonché dall'assenza di un apparato di norme procedurali nei regolamenti di procedura idonee a delineare con determinatezza i procedimenti da seguire per astensione e/o ricusazione di un membro della Corte.

⁵⁵⁵ Articolo 18, paragrafo 3 Statuto.

CAPITOLO QUARTO

LA PROCEDURA APPLICABILE AI RICORSI DIRETTI: PROFILI DI CRITICITÀ ALLA LUCE DELL'ARTICOLO 47 DELLA CARTA

SOMMARIO: SEZIONE PRIMA: INQUADRAMENTO GENERALE. – 4.1. La procedura applicabile alle azioni dirette: dalle norme generali contenute nello Statuto ai regolamenti di procedura. – 4.1.1. La rappresentanza delle parti. – 4.1.2. Il regime linguistico. – 4.1.3. I mezzi di impugnazione. – 4.1.4. Il riesame delle pronunce del Tribunale. – 4.2. Le fonti processuali di terzo livello: il ruolo delle «istruzioni/norme pratiche». – SEZIONE SECONDA: LE CRITICITÀ. – 4.3. Elementi di criticità nella procedura alla luce dell'articolo 47 della Carta. – PRIMA PARTE. – 4.3.1. La questione dell'indipendenza dell'avvocato. – 4.3.1.a. L'indipendenza dell'avvocato nella giurisprudenza del Tribunale e della Corte di giustizia. – 4.3.1.b. L'irricevibilità come sanzione per la mancata indipendenza dell'avvocato e il diverso meccanismo previsto dagli articoli 46 RP CG e 55 RP Trib. – 4.3.1.c. Le conclusioni dell'Avvocato Generale Bobek in *Uniwersytet Wrocławski*: un nuovo paradigma è possibile? – 4.3.1.d. L'asimmetria nella rappresentanza dei ricorrenti privilegiati e non privilegiati. – 4.3.1.e. Riflessioni conclusive. – SECONDA PARTE. – 4.3.2. Il filtro di ammissibilità dell'appello tra attuale applicazione e nuove proposte di riforma. – 4.3.2.a. Le commissioni di ricorso indipendenti nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea: tutela giurisdizionale effettiva? – 4.3.2.b. I requisiti per l'ammissibilità dell'appello dinanzi alla Corte di giustizia. – 4.3.3. L'assenza di uno strumento di rikusazione del giudice. – 4.3.4. La mancanza di rimedi in caso di violazione della procedura da parte della Corte. – 4.3.5 *Segue*: la responsabilità extracontrattuale quale rimedio alle violazioni procedurali: il caso della ragionevole durata del processo. Un rimedio effettivo? – 4.3.6. La discrezionale scelta della Corte circa la fase orale e la mancanza di repliche alle conclusioni dell'Avvocato Generale. – 4.4. Standard di valutazione e strumento correttivo: riforme in via giurisprudenziale per il tramite dell'articolo 47 della Carta.

SEZIONE PRIMA: INQUADRAMENTO GENERALE

4.1. La procedura applicabile alle azioni dirette: dalle norme generali contenute nello Statuto ai regolamenti di procedura.

La procedura dinanzi alla Corte di giustizia è regolata, primariamente, dal Titolo III dello Statuto, il quale, in virtù del richiamo operato dall'articolo 53, paragrafo 1, è applicabile anche ai procedimenti davanti al Tribunale⁵⁵⁶,

⁵⁵⁶ Si sottolinea che, in questa sede verranno analizzate solamente le norme procedurali comuni a tutti i procedimenti nonché quelle applicabili ai ricorsi diretti e alle impugnazioni delle decisioni in essi adottati, essendo loro l'oggetto privilegiato dell'indagine. Sarà dunque tralasciata l'analisi dettagliata della procedura applicabile nei rinvii pregiudiziali

a cui sono poi dedicate specificamente le disposizioni contenute nel Titolo IV.

Norma di apertura applicabile a tutti i procedimenti è quella relativa alla rappresentanza delle parti contenuta all'articolo 19 Statuto, sulla quale ci si soffermerà a breve⁵⁵⁷.

È invece l'articolo 20 Statuto a delineare la struttura della procedura vera e propria, stabilendo che tutti i procedimenti dinanzi alle Corti di Lussemburgo, senza distinzione circa la loro tipologia, siano composti di due diverse fasi: la prima, scritta, comprendente le comunicazioni alle parti e alle istituzioni interessate delle «istanze, memorie, difese e osservazioni e, eventualmente delle repliche, nonché di ogni atto e documento a sostegno»⁵⁵⁸; la seconda, orale, nella quale si svolgono «l'audizione ... degli agenti, dei consulenti e degli avvocati e delle conclusioni dell'avvocato generale e, ove occorra, l'audizione dei testimoni e dei periti»⁵⁵⁹.

A dare avvio ai procedimenti diretti è il ricorso depositato dal ricorrente⁵⁶⁰. Il contenuto obbligatorio del ricorso è indicato dai regolamenti di procedura, con norme specchio che prevedono la medesima disciplina sia per la Corte di giustizia sia per il Tribunale. Esso deve includere il nome e il domicilio del ricorrente, l'indicazione della qualità e del recapito del rappresentante del ricorrente, la designazione della parte principale contro cui il ricorso è proposto, l'oggetto della controversia, i motivi e gli argomenti dedotti nonché un'esposizione sommaria dei primi, le conclusioni del ricorrente e, se necessario, le prove offerte⁵⁶¹. Questi

nonché negli altri casi in cui si estrinseca la giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

⁵⁵⁷ Si rinvia al paragrafo 4.1.1. per una panoramica generale, nonché al paragrafo 4.3.1. per un'analisi specifica delle problematiche alla luce dell'articolo 47 della Carta.

⁵⁵⁸ Articolo 20, paragrafo 2 Statuto.

⁵⁵⁹ Articolo 20, paragrafo 4 Statuto.

⁵⁶⁰ Le modalità di tale deposito vanno a seconda dell'istanza giudiziaria di riferimento. Mentre infatti, a partire dal 2015, il Tribunale ha adottato *e-Curia* come strumento unico per tutte le notifiche e i depositi (articolo 56 *bis*, paragrafo 1 RP Trib.), la Corte di giustizia ammette tutt'oggi il deposito mediante telefax «o qualsiasi altro mezzo tecnico di comunicazione di cui dispone» (articolo 57, paragrafo 7 RP CG), tra cui quindi anche *e-Curia*.

⁵⁶¹ Articolo 76 RP Trib. La medesima norma è contenuta all'articolo 120 RP CG, il quale è tuttavia privo del riferimento all'indicazione della qualità e del recapito del rappresentante della parte.

elementi devono essere necessariamente rinvenibili nell'atto introduttivo a pena di inammissibilità.

Al ricorso devono poi essere allegati una serie di documenti indicati rispettivamente dallo Statuto, dai regolamenti di procedura o dalle norme pratiche alle parti. Si tratta, ad esempio, dell'obbligo di allegazione dell'atto di cui si chiede l'annullamento nei procedimenti *ex* articolo 263 TFUE oppure, nel caso dei ricorsi in carenza, di un documento che certifichi la data della richiesta prevista dall'articolo 265 TFUE⁵⁶² o ancora, in caso di ricorsi in virtù di una clausola compromissoria, del documento da cui tale clausola si evince⁵⁶³. Il regolamento di procedura del Tribunale prevede altresì che siano allegati il certificato che accerta la qualità di avvocato del rappresentante della parte privata, in ottemperanza all'obbligo imposto dall'articolo 19 dello Statuto, nonché il mandato rilasciato all'avvocato qualora la parte sia una persona giuridica, nel qual caso sarà altresì necessario produrre un documento che attesti la sua esistenza giuridica⁵⁶⁴. In tutti i casi poc'anzi menzionati, l'eventuale inottemperanza non comporta una declaratoria di inammissibilità: diversamente, il cancelliere attribuirà alla parte inadempiente un termine entro il quale provvedere ad integrare la documentazione allegata al ricorso. Laddove tale termine non venga rispettato, il Tribunale potrà decidere se l'inosservanza sia tale da comportare l'irricevibilità del ricorso per vizio di forma⁵⁶⁵, senza che tuttavia tale declaratoria sia automatica e inevitabile.

Una volta che il ricorso è stato depositato, la procedura varia leggermente a seconda dell'istanza giudiziaria adita: quando si tratta della Corte di giustizia, il presidente designa il giudice relatore, mentre, laddove il procedimento si svolga dinanzi al Tribunale, il presidente attribuisce la causa ad una sezione, il cui presidente sceglie a sua volta il giudice relatore.

⁵⁶² Articolo 21, paragrafo 2 Statuto.

⁵⁶³ Articolo 122, paragrafo 2 RP CG; articolo 78, paragrafo 3 RP Trib.

⁵⁶⁴ Articolo 78, paragrafi 4 e 5 RP Trib.

⁵⁶⁵ Articolo 78, paragrafo 6 RP Trib. Una simile previsione è contenuta all'articolo 122, paragrafo 3 RP CG, il quale prevede: «In mancanza di detta regolarizzazione, il presidente, sentiti il giudice relatore e l'avvocato generale, decide se l'inosservanza delle summenzionate prescrizioni comporti l'irricevibilità del ricorso per vizio di forma».

Entro due mesi dal deposito del ricorso, i convenuti possono depositare un controricorso, i cui elementi obbligatori corrispondono a quelli già indicati per il ricorso.

Gli elementi in fatto e diritto, nonché i motivi di ricorso e gli argomenti presentati dalle parti in ricorso e controricorso delineano il perimetro entro il quale la causa si svilupperà: il ricorrente non potrà infatti proporre nuovi motivi di ricorso in momenti successivi al suo deposito e la medesima preclusione si applica al convenuto con riguardo al controricorso.

4.1.1. La rappresentanza delle parti.

Quello della rappresentanza delle parti nelle azioni dirette dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea è uno dei temi più problematici del diritto processuale dell'Unione europea.

Norma primaria in materia è l'articolo 19 Statuto il quale detta regole di rappresentanza differenti a seconda della natura della parte: gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea, così come gli Stati aderenti all'accordo sullo Spazio economico europeo e l'EFTA⁵⁶⁶, sono rappresentati da un agente, il quale può a sua volta essere assistito da un consulente o un avvocato.

Diversamente, per «le altre parti», è invece previsto l'obbligo di rappresentanza da parte di un avvocato, nozione che viene chiarita dalla norma stessa, la quale stabilisce che «solo un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro o di un altro Stato parte contraente dell'accordo sullo Spazio economico europeo può rappresentare o assistere una parte dinanzi alla Corte» (paragrafo 4) e che «i professori cittadini degli Stati membri la cui legislazione riconosce loro il diritto di patrocinare godono davanti alla Corte dei diritti riconosciuti agli avvocati dal presente articolo» (paragrafo 7).

Le previsioni contenute all'articolo 19 Statuto sono poi ulteriormente precisate dai regolamenti di procedura delle due istanze giudiziarie, con una distinzione: il regolamento della Corte di giustizia affianca a norme

⁵⁶⁶ Essi sono equiparati agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione europea dall'articolo 19, paragrafo 2 Statuto.

generali applicabili alla rappresentanza delle parti in tutti i procedimenti, norme specifiche relative ai singoli procedimenti trattati, mentre in quello del Tribunale non sono rinvenibili norme comuni in tema di rappresentanza. Per tale ragione, visto l'oggetto del presente elaborato, oltre alle norme comuni contenute nel regolamento della Corte, saranno unicamente trattate quelle specificamente dedicate alla rappresentanza nei ricorsi diretti.

Agenti, consulenti e avvocati sono equiparati circa l'applicabilità ad essi delle previsioni normative in materia di privilegi, immunità e agevolazioni⁵⁶⁷: essi godono «dell'immunità per le parole pronunciate e gli scritti prodotti relativi alla causa o alle parti»⁵⁶⁸, essendo altresì previsto che gli atti e i documenti della causa vadano esenti da sequestri o perquisizioni e che i rappresentanti godano della libertà di spostamento⁵⁶⁹ necessaria ad espletare l'incarico.

Tali benefici vengono riconosciuti solamente laddove la qualità dei rappresentanti sia comprovata attraverso la presentazione di documenti che la attestino⁵⁷⁰: per gli agenti, per il tramite di un documento ufficiale rilasciato dal mandante; per gli avvocati, mediante un certificato di abilitazione al patrocinio dello Stato nel quale lo hanno ottenuto e una procura alle liti; per i consulenti, attraverso la produzione di apposito mandato.

Se è vero che tutte le parti devono essere rappresentate, non potendo in alcun caso difendersi autonomamente, anche laddove in possesso delle qualità tecniche per farlo, altrettanto chiaro è che tale obbligo assume una sfumatura diversa a seconda della parte interessata.

Il ruolo di agente, nozione propria del diritto dell'Unione europea, può infatti essere ricoperto da funzionari interni all'istituzione in questione anche privi della qualifica di avvocato. Parimenti, gli Stati membri godono

⁵⁶⁷ Ad essi sono altresì equiparati i professori cui l'articolo 19 Statuto attribuisce il diritto a patrocinare dinanzi alle Corti europee (articolo 47, paragrafo 1 RP CG; articolo 56 RP Trib.).

⁵⁶⁸ Articolo 43, paragrafo RP CG; articolo 52, paragrafo 1 RP Trib.

⁵⁶⁹ Nel regolamento di procedura del Tribunale essa è definita «libertà di trasferirsi» (articolo 52, paragrafo 2, lettera b) RP Trib.).

⁵⁷⁰ Articolo 44, paragrafo 1 RP CG; articolo 53, paragrafo 1 RP Trib.

di ampia discrezionalità nella scelta del soggetto da nominare per la propria rappresentanza⁵⁷¹.

Diversamente, come si è visto, le parti private potranno essere rappresentate unicamente da un avvocato o da un professore universitario cui lo Stato membro di appartenenza attribuisca lo *ius postulandi*.

Stante la natura cumulativa delle due condizioni, se ne ricava che laddove un soggetto, diverso da un professore universitario, sia investito dello *ius postulandi*, ma non sia un avvocato, non potrà rappresentare parti private nei ricorsi diretti⁵⁷². Ciò è stato confermato dai giudici di Lussemburgo in diverse occasioni, nelle quali è stato chiarito che la nozione di avvocato deve essere interpretata in maniera uniforme ai sensi dell'articolo 19 Statuto, mediante un'autonoma nozione di diritto dell'Unione europea, e dunque non vi è spazio per l'inclusione in tale categoria di soggetti che siano legittimati a rappresentare una parte solo in specifiche controversie in alcuni Stati membri, in virtù di norme speciali. Il *focus* della norma non è infatti il possesso dello *ius postulandi*, ma della qualifica di avvocato⁵⁷³.

Per quanto concerne le parti private, primaria importanza riveste la terzietà dell'avvocato rispetto alla parte, che viene ricavata da un'interpretazione letterale della norma, la quale richiede che le altre parti siano «rappresentate» da un avvocato, il che imporrebbe necessariamente la diversificazione tra i due soggetti, che impedisce l'autorappresentanza. Conseguentemente, un ricorrente non sarà autorizzato, pena l'irricevibilità del ricorso proposto, a sottoscrivere autonomamente l'atto introduttivo del procedimento, neanche quando sia un avvocato e quindi formalmente dotato delle qualifiche richieste dall'articolo 19 Statuto, poiché tale

⁵⁷¹ M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso*, cit., p. 333.

⁵⁷² K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. T. NOWAK, *EU Procedural Law*, cit., p. 719.

⁵⁷³ Ciò si ricava in maniera evidente da quanto affermato in *Alto de Casablanca*: «È giocoforza rilevare che gli agenti in materia di brevetti e di marchi non sono necessariamente avvocati. Benché il sig. Pluckrose sia legittimato a rappresentare coloro che sono parti in taluni ricorsi dinanzi alle giurisdizioni del Regno Unito, rimane il fatto che egli non è avvocato, poiché emerge chiaramente dall'art. 19 dello Statuto della Corte che le parti non privilegiate devono essere rappresentate da un avvocato dinanzi alle giurisdizioni comunitarie (...), si deve concludere che il sig. Pluckrose non è abilitato a rappresentare la ricorrente dinanzi al Tribunale» (ordinanza del Tribunale di primo grado del 9 settembre 2004, *Alto de Casablanca SA c. UAMI*, T-14/04, punto 11).

previsione normativa non prevede deroghe all'obbligo di rappresentanza e, quindi, di terzietà⁵⁷⁴.

Dalla necessaria terzietà dell'avvocato, la Corte di giustizia dell'Unione europea ricava l'ulteriore requisito della sua indipendenza.

Su tale nozione ci si soffermerà approfonditamente nel prosieguo, ma è bene chiarire fin da subito, a grandi linee, la portata di tale requisito⁵⁷⁵.

L'indipendenza dell'avvocato viene giustificata sulla base di due diversi argomenti: il primo guarda al suo ruolo quale collaboratore nella corretta amministrazione della giustizia e si fonda dunque su esigenze di interesse generale⁵⁷⁶; il secondo guarda invece alla tutela del ricorrente non privilegiato, sostenendo che una difesa che sia svolta in completa indipendenza nel superiore interesse della giustizia tuteli maggiormente gli interessi del cliente⁵⁷⁷.

Conseguentemente, non rispetteranno il requisito in questione gli avvocati interni ad una società⁵⁷⁸; coloro che, pur essendo avvocati, ricoprono un

⁵⁷⁴ Ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 ottobre 2022, *Carlos Correia de Matos c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-79/22 P; ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 marzo 2006, *Carlos Correia de Matos c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-200/05 P; ordinanza della Corte di giustizia delle Comunità economiche europee del 5 dicembre 1996, *Orlando Lopes c. Corte di giustizia delle Comunità europee*, causa C-174/96 P.

⁵⁷⁵ Si rinvia al paragrafo 4.3.1. per un'approfondita analisi della giurisprudenza più rilevante in materia e, soprattutto, della portata di tale giurisprudenza circa il rispetto dell'articolo 47 della Carta.

⁵⁷⁶ Ordinanza del Tribunale di primo grado del 13 gennaio 2005, *Sulvida – Companhia de alienação de terrenos c. Commissione delle Comunità europee*, T-184/04.

⁵⁷⁷ In questi termini può ricavarsi dalla vicenda *AM&S*, nella quale, pur non vertendo sulla nozione di indipendenza dell'avvocato di per sé, in una controversia relativa al rispetto della segretezza della corrispondenza tra avvocato e cliente, la Corte afferma: «...dagli ordinamenti interni degli Stati membri traspare tuttavia l'esistenza di criteri comuni, in quanto detti ordinamenti tutelano, in condizioni analoghe, la riservatezza della corrispondenza fra avvocato e cliente, purché da un lato, si tratti di corrispondenza scambiata al fine e nell'interesse del diritto alla difesa del cliente e, dall'altro, tale corrispondenza provenga da avvocati indipendenti, cioè da avvocati non legati al cliente da un rapporto d'impiego». Se ne ricava quindi che, ad avviso della Corte di giustizia, la nozione comune agli Stati membri di avvocato porti necessariamente con sé l'indipendenza rispetto al cliente (sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 18 maggio 1982, *AM&S Europe Limited c. Commissione delle Comunità Europee*, causa 155/79, punto 21).

⁵⁷⁸ Ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 9 novembre 2011, *Glaxo c. OHMI – Farmodiética*, causa T-243/11.

ruolo direttivo nella società rappresentata⁵⁷⁹; uno studio legale che difenda uno dei propri soci fondatori⁵⁸⁰.

La proposizione di un'azione per il tramite di un avvocato non indipendente è sanzionata con l'irricevibilità del ricorso, senza che siano previsti meccanismi correttivi che consentano al ricorrente di non esaurire il proprio diritto all'azione: nella maggior parte dei casi, infatti, i ricorsi diretti sono depositati a pochi giorni dalla scadenza dei termini previsti per la loro proposizione, con la conseguenza che, una volta pronunciata l'irricevibilità a mezzo di ordinanza, l'interessato non avrà più tempo per presentare un nuovo ricorso⁵⁸¹.

A completare il quadro delle norme relative ai rappresentanti delle parti sono gli articoli 46 RP CG e 55 RP Trib. i quali, con formulazione pressoché identica, prevedono che Corte di giustizia e Tribunale possano disporre l'esclusione dal procedimento di un agente, un consulente o un avvocato, laddove ritengano che il loro comportamento sia incompatibile con il decoro della Corte (o del Tribunale) o con quanto richiesto da una corretta amministrazione della giustizia o che sfruttino i loro diritti per scopi diversi da quelli per i quali sono loro riconosciuti.

In tali casi, in un «gradiente di afflittività»⁵⁸², in prima battuta l'istanza giudiziaria in questione informa l'interessato, potendo altresì informare le autorità da cui esso dipende e, infine, ne dispone l'esclusione dal procedimento⁵⁸³ dando apposito termine alla parte del procedimento per nominare un nuovo rappresentante.

Ora, la giurisprudenza relativa alle norme poc'anzi menzionate è estremamente scarsa, probabilmente anche in virtù dell'estrema vaghezza

⁵⁷⁹ Ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 21 marzo 2011, *Milux c. OHIM*, cause riunite T-139/10, da T-280/10 a T-285/10, da T-349/10 a T-352/10; ordinanza del Tribunale di primo grado del 19 novembre 2009, *EREF c. Commissione*, causa T-40/08; ordinanza del Tribunale, *Sulvida*, cit.

⁵⁸⁰ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 24 marzo 2022, *PJ e altri c. EUIPO e altri*, cause riunite C-529/18 P e C-531/18 P.

⁵⁸¹ V. LUCZSZ, *Common rules on procedure*, in V. LUCZSZ (ed), *European Court procedure*, cit., p. 402.

⁵⁸² E. GAMBARO, *Articolo 46 Esclusione dal procedimento*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit., p. 451.

⁵⁸³ Nel caso della Corte di giustizia è previsto che per procedere all'esclusione debba essere sentito anche l'avvocato generale.

del loro contenuto e dell'elevata discrezionalità lasciata ai giudici di Lussemburgo. Nell'unico caso posto all'attenzione del Tribunale, quest'ultimo ha sottolineato che «il comportamento di un avvocato che persiste nel proporre, sostanzialmente in relazione agli stessi fatti, una serie di domande manifestamente irricevibili e/o infondate, sia in sede di procedimento sommario sia in sede di giudizio di merito, in particolare quando tali domande contengono quasi sempre asserzioni non comprovate (...) integra chiaramente gli estremi della malafede processuale»⁵⁸⁴. Tuttavia, nel caso in questione, pur rilevando la natura temeraria e financo vessatoria delle richieste avanzate dall'avvocato⁵⁸⁵, i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto di non applicare la sanzione dell'esclusione riservandosene l'uso in caso di eventuali ulteriori ricorsi.

4.1.2. Il regime linguistico.

Il regime linguistico applicato alla Corte di giustizia dell'Unione europea assume un rilievo particolare, in virtù dell'importanza che la lingua processuale riveste nella tutela giurisdizionale effettiva delle parti, soprattutto non istituzionali, con precipuo riferimento al diritto di difesa⁵⁸⁶. Tale rilievo è confermato dalla previsione dell'articolo 64 Statuto, il quale stabilisce che le norme relative al regime linguistico sono fissate con voto unanime del Consiglio in un regolamento, su richiesta della Corte di giustizia e previa consultazione della Commissione e del Parlamento europeo o, su proposta della Commissione, previa consultazione della Corte di giustizia e del Parlamento europeo⁵⁸⁷.

In assenza di un tale regolamento, le norme linguistiche sono contenute nei regolamenti di procedura delle due istanze giudiziarie, con una particolarità: eventuali modifiche a tali disposizioni devono incontrare l'approvazione unanime del Consiglio, non potendo essere liberamente

⁵⁸⁴ Ordinanza del Presidente del Tribunale dell'Unione europea del 29 marzo 2001, *Anthony Goldstein c. Commissione delle Comunità europee*, causa T-302/00 R, punto 40.

⁵⁸⁵ *Ibidem*, punto 40.

⁵⁸⁶ C. ZADRA, A. SCHETTINO, *Articolo 64*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit., p. 341.

⁵⁸⁷ Articolo 64, paragrafo 1 Statuto.

disposte dalla Corte di giustizia o dal Tribunale, previa approvazione della Corte, come accade per il restante *corpus* normativo ivi contenuto.

Allo stato, quindi, a definire il regime linguistico - autonomo⁵⁸⁸ - della Corte di giustizia dell'Unione europea sono i regolamenti di procedura, i quali confermano il multilinguismo caratteristico dell'Unione europea, prevedendo, da un lato, che tutte le sue lingue ufficiali possono essere lingue del procedimento e, dall'altro, meccanismi per determinare quale lingua deve essere utilizzata in ciascuna specifica controversia.

La scelta dipende da criteri oggettivi, differisce a seconda della tipologia di procedimento e riveste importanza essenziale in considerazione del fatto che, sebbene i provvedimenti siano usualmente tradotti in tutte le lingue ufficiali, solamente la versione nella lingua processuale della causa è autentica⁵⁸⁹.

Nei ricorsi diretti la lingua viene generalmente scelta dal ricorrente, ma sono previste alcune eccezioni⁵⁹⁰. In primo luogo, quando ad essere convenuto sia uno Stato membro, la lingua processuale corrisponderà alla lingua ufficiale di tale Stato. Le parti possono anche concordare e chiedere alla Corte di giustizia o al Tribunale di essere autorizzate ad utilizzare una lingua ufficiale diversa da quella che discenderebbe dalle regole generali e una parte che non sia una istituzione può altresì essere autorizzata, sentite le altre parti (e l'avvocato generale quando presente), a utilizzare una lingua diversa da quella processuale⁵⁹¹.

Casi ancora differenti si verificano laddove si tratti di un procedimento di impugnazione o di riesame, dinanzi alla Corte di giustizia, di una pronuncia del Tribunale, nei quali casi la lingua processuale rimane quella utilizzata in primo grado⁵⁹².

La lingua processuale è utilizzata per tutti gli atti del procedimento nonché nella fase orale dello stesso, così come nei documenti e nelle decisioni

⁵⁸⁸ C. ZADRA, A. SCHETTINO, *Articolo 64*, cit., p. 340.

⁵⁸⁹ Articolo 40 RP CG; articolo 49 RP Trib.

⁵⁹⁰ Le norme di riferimento sono gli articoli 36-42 RP CG e gli articoli 44-49 RP Trib. I due diversi set normativi, pur con alcune differenze dovute alla ripartizione di competenze tra le due istanze giudiziarie, possono tuttavia essere analizzati in maniera congiunta, prevedendo sostanzialmente la medesima disciplina.

⁵⁹¹ Articolo 37, paragrafo 1 RP CG; articolo 45, paragrafo 1 RP Trib.

⁵⁹² Articolo 37, paragrafo 2 RP CG.

dell'istanza giudiziaria. Se rigida risulta sulla carta la disciplina, molto più flessibile è l'applicazione del regime linguistico nella prassi, soprattutto con riguardo alla traduzione dei documenti e allegati alle memorie nonché allo svolgimento dell'udienza, in un'ottica, primariamente, di efficientamento dei procedimenti.

Di ciò può aversi una conferma nella recente modifica del regolamento di procedura del Tribunale⁵⁹³, la cui originaria formulazione dell'articolo 46, paragrafo 2, in base al quale «[o]gni atto o allegato che sia redatto in una lingua diversa da quella processuale è corredato da una traduzione nella lingua processuale», è stata sostituita da una previsione decisamente più flessibile, in virtù della quale «[q]uando i documenti allegati a un atto processuale non sono corredati di una traduzione nella lingua processuale, il cancelliere ne richiede la regolarizzazione alla parte interessata se il presidente decide, d'ufficio o su domanda di parte, che tale traduzione è necessaria per il corretto svolgimento del procedimento»⁵⁹⁴.

La differenza è evidente: da un regime di traduzione obbligatorio si passa ad un meccanismo che valorizza l'effettiva necessità di tale traduzione, con un approccio pragmatico che, pur assicurando il principio dell'effettività del diritto di difesa che impone che tutti i documenti di causa devono essere intelleggibili alle parti, tiene in considerazione due elementi⁵⁹⁵. *In primis*, il tempo necessario per procedere alla traduzione di tutti i documenti processuali nonché l'elevato costo di tale attività. Secondariamente, il fatto che il multilinguismo della Corte di giustizia dell'Unione europea si riflette anche nelle capacità linguistiche non solo di giudici e funzionari che operano al suo interno, ma altresì delle parti del procedimento, con la conseguenza che, soprattutto laddove i documenti da tradurre risultino scritti in una lingua particolarmente nota (si pensi all'inglese, al francese, ma anche allo spagnolo), ben potrebbe verificarsi il caso in cui non sia

⁵⁹³ Occorre rilevare che un'equivalente modifica non è stata apportata al regolamento di procedura della Corte di giustizia per la quale vige dunque tuttora la necessaria allegazione di una traduzione nella lingua processuale di ogni atto o documento che sia scritto in un idioma diverso.

⁵⁹⁴ Modifica entrata in vigore il 1° aprile 2023.

⁵⁹⁵ V. LUCZSZ, *Common rules*, cit., p. 398.

necessario provvedere alla loro traduzione, essendo il loro contenuto perfettamente conoscibile a tutte le parti.

La lingua processuale deve essere utilizzata dalle parti anche nel corso della fase orale⁵⁹⁶, ad eccezione degli Stati membri intervenienti, ai quali è assicurata la possibilità di utilizzare la propria lingua ufficiale⁵⁹⁷. Anche in questo caso il possibile limite di intellegibilità è superato dal servizio di traduzione e interpretariato, il quale assicura la traduzione simultanea in tutte le lingue necessarie a consentire alle parti di comprendere il contenuto dell'udienza.

4.1.3. I mezzi di impugnazione.

Il sistema processuale dell'Unione europea prevede, in linea teorica, due diversi livelli di impugnazione, delineati dall'articolo 256 TFUE, il quale stabilisce che «[l]e decisioni emesse dal Tribunale (...) possono essere oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia»⁵⁹⁸ e che «[i]l Tribunale è competente a conoscere dei ricorsi proposti contro le decisioni dei tribunali specializzati»⁵⁹⁹.

Con la soppressione del Tribunale della Funzione Pubblica e la mancata creazione del sistema dei tribunali specializzati delineato dai Trattati, la competenza di appello del Tribunale è venuta meno e oggi, di fatto, le impugnazioni restano prerogativa unicamente della Corte di giustizia.

Una potenziale deroga a quanto appena affermato - pur nella piena consapevolezza che si tratta di un'interpretazione forse azzardata, allo stato, dell'istituto - potrebbe rinvenirsi nel caso delle decisioni del Tribunale che abbiano ad oggetto una decisione di una commissione di ricorso indipendente di una delle agenzie europee indicate all'articolo 58 *bis* Statuto. Il tema sollevato da questa tipologia di ricorsi verrà analizzato nel dettaglio nel prosieguo⁶⁰⁰, ma inerisce al tema delle impugnazioni in quanto, a seconda della natura giuridica attribuita alle decisioni delle

⁵⁹⁶ Articolo 38, paragrafo 1 RP CG; articolo 46, paragrafo 1 RP Trib.

⁵⁹⁷ Articolo 38, paragrafo 4 RP CG; articolo 46, paragrafo 4 RP Trib.

⁵⁹⁸ Articolo 256, paragrafo 1 TFUE.

⁵⁹⁹ Articolo 256, paragrafo 2 TFUE.

⁶⁰⁰ Si rinvia al paragrafo 4.3.2.

commissioni di ricorso indipendenti nonché dei motivi di ricorso proponibili, il procedimento dinanzi al Tribunale potrebbe essere, di fatto, considerato un giudizio di appello.

Se si traslascia per un momento questa peculiare ipotesi, l'articolo 56 Statuto stabilisce che possono essere impugnate dinanzi alla Corte di giustizia le decisioni del Tribunale che concludono il procedimento, le pronunce che decidono parzialmente la controversia nel merito oppure quelle che decidono un incidente di procedura relativo ad un'eccezione di incompetenza o di irricevibilità⁶⁰¹. Sono altresì impugnabili le decisioni che respingono le istanze di intervento e quelle emesse all'esito di un procedimento cautelare⁶⁰².

Interessante rilevare che, con riferimento alle decisioni in punto di procedura, la possibilità di impugnazione è limitata a quelle che abbiano deciso sulla competenza o sulla ricevibilità, rimanendo invece escluse tutte le altre, quali, ad esempio, le decisioni relative al riconoscimento o meno del gratuito patrocinio, le decisioni in merito alle misure di organizzazione o quelle che stabiliscono l'applicazione di una procedura accelerata⁶⁰³. Parimenti, lo Statuto esclude espressamente le impugnazioni che abbiano ad oggetto unicamente l'onere e l'importo delle spese⁶⁰⁴.

L'ammissibilità dell'impugnazione richiede una valutazione tripartita che guarda al soggetto che l'ha proposta, all'atto impugnato (di cui si è già trattato) e ai motivi dell'impugnazione⁶⁰⁵.

Circa il primo aspetto, l'articolo 56, paragrafo 2 Statuto attribuisce il diritto di impugnazione unicamente alla parte che sia rimasta totalmente o parzialmente soccombente nel giudizio dinanzi al Tribunale e ciò con un evidente scopo deflattivo dell'attività della Corte di giustizia. Coerentemente, alle parti intervenienti il diritto di appello è riconosciuto nei limiti in cui la decisione li riguardi direttamente⁶⁰⁶.

⁶⁰¹ Articolo 56, paragrafo 1 Statuto.

⁶⁰² Articolo 56, paragrafo 4 Statuto.

⁶⁰³ V. BOTTKA, *Appeals*, in V. LUCZSZ (ed), *European Court procedure*, cit., p. 330.

⁶⁰⁴ Articolo 58, paragrafo 2 Statuto.

⁶⁰⁵ Sulle diverse questioni relative alla ricevibilità dell'impugnazione, si veda: C. NAÔMÉ, *Le pourvoi devant la Cour de justice et la refonte du règlement de procédure de la Cour*, in S. MAHIEU (ed), *Contentieux de l'Union Européenne*, cit., p. 465 ss.

⁶⁰⁶ Articolo 56, paragrafo 1 Statuto.

A tale regola si affianca un'importante eccezione: ai ricorrenti privilegiati è, infatti, riconosciuto un illimitato diritto di impugnazione contro qualsiasi decisione emessa anche in procedimenti nei quali non siano intervenuti. La *ratio* alla base di tale previsione sta nel fatto che i soggetti istituzionali hanno spesso un interesse ad una certa interpretazione del diritto dell'Unione europea che va oltre il singolo procedimento e che può, in qualche maniera, essere considerato di interesse generale⁶⁰⁷.

Salvo questa specifica ipotesi, gli appellanti sono sempre tenuti a dimostrare di avere uno specifico interesse ad agire, che sussisterà laddove l'eventuale positivo esito dell'appello procuri un vantaggio al proponente⁶⁰⁸: in assenza di un tale interesse, l'impugnazione sarà inammissibile.

Da ultimo, l'ammissibilità dell'impugnazione dipende altresì dai motivi su cui si fonda, i quali sono espressamente enunciati dall'articolo 58 Statuto: incompetenza del Tribunale, vizi della procedura dinanzi al Tribunale e violazione del diritto dell'Unione europea.

Il primo motivo ricorre nei casi in cui il Tribunale abbia oltrepassato i limiti della propria competenza, adottando una decisione che non aveva il potere di emettere⁶⁰⁹, oppure laddove abbia deciso in un settore che è al di fuori delle competenze attribuitegli dai Trattati.

Il secondo motivo è particolarmente interessante ai fini dell'analisi che qui si svolge e per tale ragione sarà nuovamente oggetto di analisi nel prosieguo⁶¹⁰. L'ipotesi più classica è quella della violazione delle norme di procedura del Tribunale, ma la norma è stata utilizzata anche per proporre appello avverso decisioni adottate in un periodo di tempo eccessivamente

⁶⁰⁷ C. NAÔMÉ, *Appeals before the Court of Justice of the European Union*, Oxford, 2018, p. 275.

⁶⁰⁸ V. BOTTKA, *Appeals*, cit., p. 334.

⁶⁰⁹ Bottka ipotizza il caso di una sentenza del Tribunale, emessa all'esito di un procedimento per annullamento, nel quale i giudici ordinino ad un'istituzione europea l'adozione di uno specifico atto anziché limitarsi ad annullare un atto esistente (*ibidem*, p. 338).

⁶¹⁰ Si rinvia al paragrafo 4.3.3., nel quale si analizza il tema della violazione delle norme procedurali alla luce della tutela giurisdizionale effettiva, argomentando nel senso della presenza, allo stato, di un vuoto normativo in relazione ai rimedi disponibili alle parti nei casi in cui le norme processuali non siano correttamente applicate dalla Corte di giustizia.

lungo e dunque per contestare il rispetto della ragionevole durata del processo, come prevista dall'articolo 47 della Carta⁶¹¹.

Da ultimo, il terzo motivo, svolge il ruolo di clausola di chiusura, prevedendo la possibilità di impugnare un provvedimento che sia contrario al diritto dell'Unione europea, contrarietà che, peraltro, ben può essere rinvenuta anche nel caso dei due motivi precedenti. Una precisazione è necessaria in riferimento ai ricorsi per annullamento: in tali casi, tra i vizi degli atti di cui poter chiedere l'annullamento è inclusa la violazione dei Trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, espressione cui la «violazione del diritto dell'Unione europea» prevista all'articolo 58 Statuto è certamente in qualche modo assimilabile. Quando una parte impugna una decisione del Tribunale in un procedimento per annullamento, tuttavia, essa potrà unicamente contestare la violazione del diritto dell'Unione europea da parte del Tribunale stesso e non sarà quindi ammissibile un'impugnazione fondata su motivi che riguardano la violazione del diritto unionale nell'ambito dell'atto di cui si era chiesto l'annullamento. Ciò rappresenterebbe infatti un motivo di fatto e non di diritto, inammissibile ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1 Statuto.

Per la medesima ragione non è ammissibile un'impugnazione che si limiti a reiterare gli argomenti proposti in primo grado né fondata su argomenti nuovi, fatto salvo il caso in cui i nuovi motivi siano fondati su ragioni di ordine pubblico. In tale ipotesi la Corte di giustizia ammette argomenti nuovi anche in appello sul presupposto che, trattandosi di questioni rilevabili d'ufficio dal Tribunale, laddove ciò non sia avvenuto, i giudici sono incorsi in un errore di diritto verificabile in appello.

A seguito del deposito del ricorso⁶¹², il procedimento nei giudizi di appello segue le regole dettate dal Titolo Quinto del regolamento di procedura della

⁶¹¹ Su questo tema si tornerà nuovamente al paragrafo 4.3.5.: la Corte di giustizia ha infatti stabilito che la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo anche dinanzi alle Corti europee non possa essere qualificata come motivo di impugnazione della decisione contestata ai sensi dell'articolo 58 Statuto, ma debba costituire l'oggetto di un procedimento per responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea da intentare separatamente dinanzi al Tribunale.

⁶¹² Ai sensi dell'articolo 168 RP CG, l'atto di impugnazione deve contenere il nome e il domicilio del ricorrente, l'indicazione della decisione del Tribunale impugnata, l'indicazione delle altre parti nella causa svoltasi dinanzi al Tribunale, i motivi e gli argomenti di diritto dedotti nonché una loro sommaria esposizione, le conclusioni del

Corte di giustizia, con un andamento molto simile a quello dei procedimenti per i ricorsi diretti e la previsione, anche in questo caso, di una fase scritta e una fase orale⁶¹³. Alla causa di appello potranno partecipare, presentando una comparsa di risposta, le parti del procedimento di primo grado che abbiano interesse sia all'accoglimento sia al rigetto dell'impugnazione⁶¹⁴, nonché, in qualità di intervenienti, i ricorrenti non privilegiati anche qualora non abbiano partecipato al primo grado di giudizio. Gli articoli 176-180 RP CG attribuiscono peraltro alle parti del procedimento dinanzi al Tribunale la possibilità di proporre ricorso incidentale, entro il termine previsto per il deposito della comparsa di risposta, ma con atto separato.

Trattandosi di un giudizio di impugnazione, a rivestire particolare importanza sono, da un lato gli effetti dell'instaurazione del giudizio stesso, e, dall'altro, quelli della decisione adottata alla sua conclusione. Circa il primo aspetto, l'articolo 60, paragrafo 1 Statuto stabilisce che l'impugnazione non ha effetto sospensivo, restando salva la possibilità per la Corte di ordinare la sospensione dell'atto impugnato quando lo ritenga opportuno⁶¹⁵. Resta altresì in capo alla Corte la possibilità di adottare i provvedimenti provvisori che siano necessari.

In assenza di sospensione, la decisione del Tribunale che sia oggetto di impugnazione resta quindi valida e continua a produrre i suoi effetti.

Due ipotesi fanno eccezione alla regola generale: la prima è prevista dall'articolo 60, paragrafo 2 Statuto, in virtù del quale le decisioni del Tribunale che dichiarino l'invalidità di un regolamento divengono esecutive solamente allo spirare del termine di due mesi previsto dall'articolo 56 Statuto per l'impugnazione oppure dal momento del rigetto dell'impugnazione: in questi casi le parti possono comunque chiedere, in via provvisoria, la sospensione del regolamento annullato o l'adozione di qualsiasi altra misura provvisoria ritenuta necessaria. La seconda riguarda le decisioni in materia di brevetti e marchi adottate dalla commissione di

ricorrente. Deve altresì essere menzionata la data in cui la decisione impugnata è stata notificata al ricorrente, momento dal quale decorre il termine di due mesi stabilito dall'articolo 56 Statuto per la valida impugnazione della decisione.

⁶¹³ Articolo 59 Statuto.

⁶¹⁴ Articolo 172 RP CG.

⁶¹⁵ Articolo 278 TFUE

ricorso di EUIPO: i regolamenti di settore prevedono che nei procedimenti in materia di proprietà intellettuale, le decisioni di EUIPO abbiano effetto solo una volta che l'eventuale decisione del Tribunale e, se del caso, della Corte di giustizia in appello ne confermino il contenuto. La deroga non riguarda quindi propriamente il provvedimento del Tribunale e per tale ragione non è in contrasto con il contenuto dell'articolo 60 Statuto⁶¹⁶.

Spostando l'attenzione invece sugli effetti del provvedimento della Corte di giustizia che chiude il procedimento di impugnazione, laddove rigetti il ricorso, troverà applicazione la decisione del Tribunale che acquisirà efficacia definitiva divenendo *res iudicata*. Qualora invece l'impugnazione sia accolta, si prospettano due diverse ipotesi: la Corte di giustizia può infatti decidere di trattenere la causa e deciderla anche nel merito, quando lo stato degli atti lo consente⁶¹⁷, oppure rinviarla al Tribunale⁶¹⁸, il quale è vincolato alla decisione della Corte di giustizia sui punti di diritto⁶¹⁹.

Un caso particolare è rappresentato dall'ipotesi in cui il Tribunale abbia annullato un atto ex articolo 263 TFUE e la Corte di giustizia abbia invece, in appello, statuito sulla validità dell'atto. Laddove, nelle more, stante la non sospensione dell'efficacia della sentenza del Tribunale, l'istituzione competente abbia provveduto a sostituire l'atto annullato, la reviviscenza dell'atto originariamente annullato porta all'invalidità del secondo atto adottato dall'istituzione⁶²⁰.

4.1.4. Il riesame delle pronunce del Tribunale.

Diversa e autonoma rispetto alle impugnazioni è la procedura di riesame, attivabile dinanzi alla Corte di giustizia in due casi: il primo, per il riesame di una decisione emessa dal Tribunale all'esito dell'impugnazione di un

⁶¹⁶ V. BOTTKA, *Appeals*, cit., p. 328.

⁶¹⁷ Articolo 61, paragrafo 1 Statuto.

⁶¹⁸ La causa può peraltro essere rinviata anche dinanzi ai medesimi giudici che hanno deciso la questione in prima battuta, poiché la Corte di giustizia ritiene che non sussista un principio generale di diritto che obblighi al rinvio a giudici diversi (si analizzerà nuovamente la questione nel successivo paragrafo 4.3.2.).

⁶¹⁹ Articolo 61, paragrafo 2 Statuto.

⁶²⁰ V. BOTTKA, *Appeals*, cit., p. 345.

provvedimento di un tribunale specializzato⁶²¹. Essendo venuta meno la competenza di appello del Tribunale con la soppressione del TFP, anche la competenza in riesame della Corte di giustizia è caduta in uno stato di quiescenza.

Opposta la situazione del secondo caso, vale a dire quello di riesame delle pronunce pregiudiziali emanate dal Tribunale. Tale competenza, mai esercitata dalla Corte di giustizia in mancanza dell'attuazione della delega pregiudiziale al Tribunale prevista dai Trattati, assume particolare rilevanza nell'attuale momento storico, in cui la riforma dello Statuto attualmente sul tavolo delle istituzioni europee e in via di approvazione ha come fulcro proprio il trasferimento di competenze pregiudiziali dalla Corte di giustizia al Tribunale⁶²².

La particolarità dell'istituto sta nella sua natura ibrida, che mette insieme caratteristiche proprie di un'impugnazione e di un ricorso nell'interesse della legge⁶²³. A questo secondo aspetto si collega la legittimazione attiva, in capo al primo avvocato generale, il quale potrà proporre alla Corte di giustizia di compiere il riesame di una pronuncia laddove ritenga esistente un grave rischio per l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione europea⁶²⁴;

⁶²¹ Articolo 256, paragrafi 2 e 3 TFUE.

⁶²² Per un approfondimento sulla proposta di riforma dello Statuto e una preliminare analisi della stessa si rinvia al capitolo terzo, paragrafo 3.3.

⁶²³ B. CORTESE, *Articolo 62. Articolo 62 bis. Articolo 62 ter*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit., p. 323. Tre gli elementi distintivi del riesame rispetto all'appello, individuati da Brkan: 1) la legittimazione attiva nell'appello è in capo alle parti, mentre il riesame è un procedimento istituito *ex officio* dalla Corte di giustizia, per il tramite del suo primo Avvocato Generale; 2) diversi sono gli interessi e le circostanze che permettono il ricorso all'una o all'altra procedura, per cui l'appello, seppur limitato alle questioni di diritto, è comunque ammesso in un numero di casi maggiori rispetto a quelli in cui è possibile chiedere l'apertura di una procedura di riesame; 3) infine, fintanto che era in funzione il TFP, la procedura di riesame consentiva alla Corte di giustizia di effettuare una forma di controllo in materia di Statuto dei funzionari (M. BRKAN, *La procédure de réexamen devant la Cour de justice: vers une efficacité accrue du nouveau règlement de procédure*, in S. MAHIEU (ed), *Contentieux de l'Union Européenne*, cit., p. 489 ss). La quiescenza della funzione di riesame per le pronunce all'esito di impugnazione di una decisione dei tribunali specializzati rende la terza differenza priva di sostanza e, tuttavia, l'importanza nel quadro della tutela giurisdizionale del riesame può essere apprezzata anche con riguardo alla sua operatività nel caso delle pronunce pregiudiziali emesse dal Tribunale, assicurando la coerenza dell'interpretazione del diritto dell'Unione europea interna alla sua istituzione giurisdizionale.

⁶²⁴ Articolo 62, paragrafo 1 Statuto. Ai sensi del secondo paragrafo del medesimo articolo, la proposta di riesame deve essere avanzata entro un mese dall'emissione della

nonché uno svolgimento della procedura non improntato sul contraddittorio, a differenza di quanto previsto per le impugnazioni in senso proprio⁶²⁵.

Le ragioni per cui il riesame può esser sollecitato sono piuttosto sfumate e lasciano ampi margini di discrezionalità al primo avvocato generale⁶²⁶. Peraltro, la giurisprudenza esistente si è sviluppata in relazione al riesame di pronunce emesse dal Tribunale in grado di appello⁶²⁷, mentre la possibile reviviscenza dell'istituto del riesame si avrà con riguardo a pronunce del Tribunale in materia pregiudiziale e ciò ben potrebbe comportare uno

pronuncia del Tribunale e la Corte di giustizia deve esprimersi sull'opportunità o meno di riesaminare la decisione del Tribunale entro un mese.

⁶²⁵ A. TIZZANO, P. IANNUCELLI, *Premières applications de la procédure de «réexamen» devant la Court de Justice de l'Union Européenne*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 733 ss.

⁶²⁶ In dottrina è stata criticata la scelta di lasciare al primo Avvocato Generale una così ampia discrezionalità, soprattutto sotto il profilo dell'impossibilità di contestare i casi in cui scelga di non formulare una richiesta di riesame e dunque la decisione del Tribunale divenga definitiva. Questo creerebbe un'asimmetria tra i casi in cui la Corte di giustizia, investita della domanda di riesame, decide di non accoglierla valutando diversamente il rischio per l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione europea rispetto a quanto fatto dal primo Avvocato Generale e i casi in cui tale valutazione viene direttamente (e univocamente) compiuta dal primo Avvocato Generale che sceglie di non proporre neanche il ricorso (si veda, A. TIZZANO, P. IANNUCELLI, *Premières applications de la procédure de «réexamen»*, cit., p. 741). Trattandosi di uno strumento eccezionale, non pare tuttavia irragionevole che sia lasciato un margine di discrezionalità elevato al primo avvocato generale, il quale, dopotutto, è membro della Corte di giustizia e dunque (teoricamente) dotato della competenza necessaria a valutare la rilevanza di una certa decisione del Tribunale per l'ordinamento dell'Unione europea. Tra l'altro, nella prassi, il primo avvocato generale, affida in via informale ad uno degli altri Avvocati Generali il compito di compiere una verifica preliminare circa la necessità del riesame (R. KLAGES, *Articolo 195. Sentenza nel merito successiva a una decisione di riesame*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit., p. 918). Può peraltro prevedersi che, laddove la competenza pregiudiziale venisse effettivamente delegata, almeno in parte, al Tribunale, lo strumento del riesame troverebbe un'applicazione ben più ampia di quella avuta in vigenza del TFP. E questo in virtù dell'intrinseca rilevanza delle decisioni pregiudiziali per la coerenza del sistema di diritto dell'Unione europea (si rinvia sul punto al capitolo terzo, paragrafo 3.3. e alla dottrina ivi citata).

⁶²⁷ La giurisprudenza sviluppatasi fino alla soppressione del TFP ha ritenuto di ammettere il riesame in casi in cui la pronuncia del Tribunale era idonea a costituire un precedente per il futuro oppure si discostava in maniera marcata da una costante giurisprudenza della Corte di giustizia o ancora, quando la decisione del Tribunale riguardava un principio di diritto applicabile anche al di fuori del settore di competenza del tribunale specializzato. A quest'ultima ipotesi potrebbe peraltro ricondursi la nota causa *Simpson* di cui si è trattato nei precedenti capitoli e che offre un interessante esempio dell'utilizzo dell'istituto per chiarire principi di applicazione generale (si veda, B. CORTESE, *Articolo 62*, cit., p. 325, e giurisprudenza ivi citata).

scostamento nella valutazione del rischio per l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione europea.

Senza dubbio, tuttavia, sarebbe ragionevole, in un'ottica sistematica, prevedere un'interpretazione coerente tra quanto previsto in materia di riesame e in materia di filtro di ammissibilità *ex* articolo 58 *bis* Statuto. Anche in qual caso, infatti, come si avrà modo di vedere⁶²⁸, l'appello alla Corte di giustizia, e dunque l'impugnazione, è ritenuta ammissibile solo laddove sollevi «una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione europea».

L'attuale procedura, che potrebbe subire qualche aggiustamento a seguito dell'entrata in vigore della riforma dello Statuto, è attualmente composta di due fasi.

Nella prima, la Corte di giustizia e, più nello specifico la specifica sezione istituita all'uopo al suo interno e rinnovata annualmente⁶²⁹, è chiamata a valutare l'opportunità del riesame richiesto dal primo avvocato generale. Se valuta positivamente la domanda, adotta una decisione di riesame nella quale determina l'oggetto del procedimento⁶³⁰, dando avvio alla seconda fase.

Del procedimento il Cancelliere dà notizia al Tribunale e alle parti interessate: in caso di riesame di una pronuncia pregiudiziale si tratterà delle parti del giudizio *a quo*, del giudice del rinvio, nonché degli Stati membri, della Commissione europea e dell'istituzione che ha adottato l'atto oggetto di rinvio⁶³¹. Questi soggetti possono depositare, entro un mese dalla notifica, memorie od osservazioni scritte e la Corte può altresì scegliere di aprire la fase orale⁶³².

Due gli aspetti criticati dalla dottrina: il primo, riguarda la mancata pubblicazione della domanda di riesame formulata dal primo avvocato

⁶²⁸ Si rinvia al successivo paragrafo 4.3.2.b.

⁶²⁹ Articolo 191 RP CG.

⁶³⁰ Articolo 193, paragrafo 4 RP CG.

⁶³¹ L'articolo 194, paragrafo 3 RP CG prevede che il Cancelliere informi «gli altri interessati menzionati dall'articolo 62 *bis*, secondo comma, dello Statuto». A sua volta, l'articolo 62 *bis* Statuto richiama l'articolo 23 Statuto, il quale stabilisce che nei casi di rinvio pregiudiziale, la decisione di rinvio è notificata «alle parti in causa, agli Stati membri e alla Commissione, nonché all'istituzione, all'organo o all'organismo dell'Unione che ha adottato l'atto di cui si contesta la validità o l'interpretazione».

⁶³² Articolo 195 RP CG e articolo 62 *ter* Statuto.

generale nonché l'assenza di motivazione della decisione della Corte di giustizia che rigetti tale domanda; il secondo, la previsione che entrambe le fasi del procedimento si svolgano dinanzi alla medesima sezione.

La prima di tali criticità trova il proprio fondamento in un principio di trasparenza la cui operatività, negli anni, è stata sempre più estesa anche alla Corte di giustizia⁶³³. Ora, la mancata pubblicazione della domanda di riesame può effettivamente risultare problematica alla luce dell'ampia discrezionalità lasciata al primo avvocato generale circa l'avvio della procedura: la critica di chi ritiene sproporzionato il suo potere potrebbe in effetti essere smorzata dalla pubblicità delle ragioni che lo spingono a proporre una domanda in tal senso. Peraltro, dovendo motivare la domanda di riesame sulla base del rischio per l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione europea, leggere le argomentazioni avanzate potrebbe consentire di meglio comprendere lo sviluppo di tale nozione.

Il medesimo ragionamento può essere applicato con riguardo alla motivazione delle decisioni che rigettano la domanda di riesame. Potrebbe peraltro argomentarsi nel senso di un generale obbligo di motivazione delle decisioni della Corte di giustizia, derivante dalla sua stessa giurisprudenza in materia di tutela giurisdizionale effettiva, che quindi contrasterebbe con una pronuncia che non rispetti tale requisito. Parimenti, la natura ibrida dell'istituto potrebbe consentire una deroga a tale obbligo, laddove il riesame può essere considerato un'impugnazione solo per quanto concerne gli effetti della sentenza della Corte di giustizia che accoglie il riesame e annulla la decisione del Tribunale: in tal caso, tuttavia, la sentenza è motivata e dunque coerente con quanto previsto dall'articolo 47 della Carta. Peraltro, a onor del vero, soprattutto nel caso del riesame di pronunce pregiudiziali emesse dal Tribunale, l'istituto è previsto a garanzia dell'uniformità e della coerenza del sistema e non quale mezzo di

⁶³³ Basti pensare alla netta posizione assunta dal Parlamento europeo sull'attuale progetto di riforma dello Statuto laddove ha richiesto l'implementazione di un sistema sempre più ampio di accessibilità degli atti interni alle singole procedure sì da garantire la maggiore trasparenza possibile dei processi condotti dinanzi alla Corte di giustizia e al Tribunale e, di riflesso, una maggiore credibilità e democraticizzazione del loro operato (si veda sul punto il capitolo terzo, paragrafo 3.3.).

impugnazione a favore delle parti⁶³⁴. In quest'ottica la previsione di una soluzione che veda l'obbligo di motivazione quando la decisione della Corte di giustizia va effettivamente a produrre effetti su una pronuncia già emessa pare sufficiente a considerare rispettati i criteri di cui all'articolo 47 della Carta.

La seconda criticità evidenziata da parte della dottrina inerisce l'identità tra la sezione che emette la decisione di riesame e quella che decide nel merito della questione⁶³⁵: tale soluzione sarebbe, secondo alcuni, lesiva del giusto processo⁶³⁶. Due osservazioni paiono necessarie: innanzitutto, l'articolo 195, paragrafo 5 RP CG prevede la possibilità per la sezione del riesame di chiedere alla Corte di giustizia di rinviare la causa dinanzi ad un collegio giudicante più ampio e pare ragionevole aspettarsi che ciò avvenga quando le questioni oggetto di riesame rivestono un'importanza particolare per il diritto dell'Unione europea. Inoltre, la possibilità che la stessa questione sia analizzata due volte dalla medesima sezione non è meccanismo nuovo nella procedura della Corte di giustizia dell'Unione europea: laddove, infatti, la Corte di giustizia rinvii al Tribunale la decisione all'esito di un giudizio di impugnazione, non è esclusa la possibilità che a giudicare nuovamente la questione sia la medesima sezione che aveva emesso la decisione annullata e una delle ragioni a fondamento di ciò sta nella specializzazione delle sezioni del Tribunale, situazione, per certi versi, analoga a quella della specializzazione della sezione del riesame all'interno della Corte di giustizia, per altri, molto differente. Se infatti il principio di tutela giurisdizionale effettiva può effettivamente incrinarsi quando la stessa sezione del Tribunale sia chiamata a pronunciarsi due volte, ma con esiti opposti, nella stessa vicenda, lo stesso rischio non pare configurabile nel caso del riesame. Le due fasi del procedimento di riesame difficilmente possono essere equiparate a due diversi giudizi, ma devono piuttosto interpretarsi come una prosecuzione l'una dell'altra: laddove ritenga di accogliere la domanda di riesame, la sezione competente sarà quindi

⁶³⁴ Un'interpretazione opposta non potrebbe trovare supporto, anche considerando l'attuale sistema pregiudiziale che vede quale giudice unico la Corte di giustizia, senza che alcun mezzo di rivalutazione delle sue decisioni sia possibile.

⁶³⁵ Articolo 195, paragrafo 4 RP CG.

⁶³⁶ B. CORTESE, *Articolo 62*, cit., p. 329.

chiamata a valutarne anche il merito e non si vede come ciò possa andare a detrimento del giusto processo.

4.2. Le fonti processuali di terzo livello: il ruolo delle «istruzioni/norme pratiche».

Nel composito sistema del diritto processuale dell'Unione europea trovano il proprio spazio anche le cosiddette fonti processuali di terzo livello, emanate ai sensi degli articoli 208 RP CG e 224 RP Trib.⁶³⁷ e sotto-ordinate sia al diritto primario (Statuto) sia a quello derivato (regolamenti di procedura), che ne costituiscono quindi il parametro di legittimità⁶³⁸. Indipendentemente dalla loro posizione nella gerarchia delle fonti della procedura, le norme ivi contenute sono vincolanti per i soggetti che si affacciano alla giurisdizione europea con la conseguenza che l'eventuale loro violazione può essere idonea a comportare l'inammissibilità o l'irricevibilità dei ricorsi proposti.

Per tale ragione, l'analisi delle disposizioni normative in esse riportata è essenziale per delineare un quadro completo degli obblighi e dei diritti delle parti.

Il contenuto delle istruzioni e norme pratiche rappresenta un'ulteriore fase di dettaglio rispetto a quanto previsto in termini generali dallo Statuto e più specificamente nei regolamenti di procedura, col precipuo scopo di assicurare il buon funzionamento del processo europeo⁶³⁹.

Istruzioni e norme pratiche svolgono una doppia funzione, chiarendo lo scopo e il contenuto delle disposizioni di diritto primario e derivato, e altresì stabilendo ulteriori obblighi in capo alle parti.

⁶³⁷ Denominate "Istruzioni pratiche alle parti, relative alle cause proposte dinanzi alla Corte" per la Corte di giustizia e "Norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale", per il Tribunale. Nel prosieguo dell'elaborato ci si riferirà dunque alle "istruzioni pratiche" per la Corte di giustizia e alle "norme pratiche" per il Tribunale.

⁶³⁸ S. CRESPI, *Articolo 208. Norme di esecuzione*, in AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit., p. 968 ss.; S. CRESPI, *Articolo 224. Norme di esecuzione*, in AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit., p. 1433 ss.

⁶³⁹ S. CRESPI, *Le nuove norme di esecuzione*, cit., p. 63.

Può leggersi nel primo senso quanto previsto dal punto 10 delle istruzioni della Corte di giustizia che chiarisce lo scopo della fase scritta del procedimento⁶⁴⁰, offrendo poi ulteriori specifiche a seconda che si tratti di procedimento pregiudiziale⁶⁴¹ o in materia di ricorsi diretti. Con riguardo a questi ultimi, è interessante rilevare che, dopo aver elencato i requisiti del ricorso introduttivo⁶⁴², stabilisce espressamente che l'inosservanza delle prescrizioni elencate comporta l'irricevibilità del ricorso, prevedendo, altresì, un limite di trenta pagine alla lunghezza di tale atto, derogabile in casi particolari⁶⁴³. Diversamente, per gli atti di impugnazione, è richiesta una lunghezza massima di venticinque pagine⁶⁴⁴, salvo il caso di appello soggetto al filtro di ammissibilità: in tal caso, *a latere* dell'atto principale, il ricorrente è tenuto altresì al deposito di un atto di massimo sette pagine sulla base del quale la Corte di giustizia possa esprimersi circa l'ammissibilità dell'impugnazione⁶⁴⁵.

Oltre ad indicare le dimensioni massime degli atti, le istruzioni pratiche si premurano altresì di offrire precise indicazioni circa i requisiti formali di quegli stessi atti, determinando il font con cui i documenti devono essere scritti, il layout della pagina e la formattazione del documento⁶⁴⁶. Laddove una parte si discosti in maniera palese da tali oneri formali, il cancelliere può attribuire un termine entro cui regolarizzare l'atto: resta tuttavia incerto cosa accada in caso di inottemperanza.

Previsioni analoghe sono contenute nelle norme pratiche del Tribunale, le quali sono ancora più dettagliate. Il punto 105 stabilisce la lunghezza, nei ricorsi diretti, di ciascun atto⁶⁴⁷, attribuendo la possibilità di superamento

⁶⁴⁰ Istruzioni pratiche, punto 10: «La fase scritta del procedimento svolge un ruolo essenziale nella comprensione della causa da parte della Corte. Essa deve consentire a quest'ultima, attraverso la lettura delle memorie od osservazioni depositate, di farsi un'idea precisa dell'oggetto della causa sottoposta al suo giudizio e delle sue implicazioni».

⁶⁴¹ Istruzioni pratiche, punto 11.

⁶⁴² Vengono richiamate le formalità previste dagli articoli 119-120 RP CG (istruzioni pratiche, punto 13).

⁶⁴³ Questo aspetto sarà richiamato nel prosieguo quando si tratterà del tema dell'irricevibilità del ricorso in caso di vizi della rappresentanza (si veda paragrafo 4.3.1.b.).

⁶⁴⁴ Istruzioni pratiche, punto 21.

⁶⁴⁵ Istruzioni pratiche, punto 23.

⁶⁴⁶ Istruzioni pratiche, punti 39-45.

⁶⁴⁷ 50 pagine per l'atto di ricorso e il controricorso, 25 pagine per la replica e la controreplica, 20 pagine per una memoria di eccezione di irricevibilità e per le osservazioni

dei limiti ivi previsti solo in casi «particolarmente complessi in diritto o in fatto»⁶⁴⁸. In caso di violazione di detti limiti, è prevista una procedura di regolarizzazione che può essere derogata solo su espressa determinazione del Presidente del Tribunale⁶⁴⁹.

Con riguardo al contenuto del ricorso, le norme pratiche contengono alternativamente obblighi specifici a carico delle parti⁶⁵⁰ o suggerimenti⁶⁵¹. Interessante sottolineare che l'allegato 1 alle norme pratiche, non presente nelle istruzioni pratiche, contiene una lista di casi in cui si prevede che «la mancata regolarizzazione dei seguenti punti può comportare che il ricorso sia respinto in quanto irricevibile». La lista delle ipotesi riveste particolare rilievo ai fini del presente elaborato, in considerazione dell'assenza nei regolamenti di procedura di una precisa catalogazione dei casi di irricevibilità dei ricorsi, elemento che, come si vedrà, determina incertezza del diritto e possibili violazioni al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva⁶⁵².

Le situazioni in cui la non regolarizzazione può⁶⁵³ determinare l'irricevibilità sono le seguenti: a) mancata produzione del certificato da cui si deduce la qualità di avvocato della parte; b) mancata produzione di una prova dell'esistenza della persona giuridica di diritto privato; c) mancata produzione del mandato quando il ricorrente è una persona giuridica; d) mancata produzione dell'atto impugnato nei ricorsi per annullamento o del documento che prova la data dell'invito ad agire per i ricorsi in carenza; e-h) mancata produzione del reclamo ai sensi dell'articolo 90 dello statuto dei

sulla medesima, 20 pagine per una memoria di intervento, 15 pagine per le osservazioni sulla medesima.

⁶⁴⁸ Norme pratiche, punto 106.

⁶⁴⁹ Norme pratiche, punti 109-111.

⁶⁵⁰ Norme pratiche, punto 114: «Le conclusioni del ricorso devono essere formulate con precisione, nella parte iniziale o finale dell'atto».

⁶⁵¹ Norme pratiche, punto 115: «Inoltre, si consiglia vivamente di attribuire un titolo a ciascuno dei motivi dedotti, per renderli facilmente identificabili».

⁶⁵² Si fa riferimento, ancora una volta, all'automatica dichiarazione di irricevibilità in caso di non indipendenza dell'avvocato del ricorrente, di cui si tratterà al paragrafo 4.3.1.b.

⁶⁵³ Da rilevare che, a differenza di quanto previsto al punto 12 delle istruzioni pratiche alle parti che sembra prevedere l'irricevibilità del ricorso in via automatica laddove non siano rispettate le prescrizioni poc'anzi elencate, nel caso di specie la mancata regolarizzazione "può" determinare l'irricevibilità, con una formulazione più coerente con quanto previsto dal regolamento di procedura.

funzionari e della decisione in risposta al reclamo; nonché indicazione delle date di presentazione del reclamo e della notifica della decisione; f) mancata produzione del contratto contenente la clausola compromissoria.

SEZIONE SECONDA: LE CRITICITÀ

4.3. Elementi di criticità nella procedura alla luce dell'articolo 47 della Carta.

La breve ricognizione della normativa processuale applicabile ai ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea ha preparato il terreno al cuore della questione, vale a dire il rapporto tra tali disposizioni e l'articolo 47 della Carta.

Il quadro normativo (nonché istituzionale) fin qui delineato consente di svolgere alcune riflessioni più approfondite circa la coerenza del sistema alla luce del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, chiedendosi, in particolare, se le garanzie procedurali previste siano sufficienti a ritenere il processo davanti ai giudici di Kirchberg compatibile con lo standard della Carta e, in caso contrario, quali aspetti richiedano un intervento⁶⁵⁴.

L'analisi che si vuole sviluppare guarda alle norme procedurali con un duplice obiettivo: da un lato, accertare se il loro contenuto sia di per sé idoneo a rispettare l'articolo 47 della Carta il quale considera le garanzie procedurali come uno degli elementi necessari ad assicurare una tutela giurisdizionale effettiva; dall'altro, verificare se le garanzie procedurali ivi previste siano idonee ad assicurare il rispetto anche degli altri due elementi che compongono l'articolo 47 della Carta, vale a dire il diritto di accesso alla giustizia e a un rimedio effettivo. Come infatti si è già anticipato, risulta impossibile compiere un'analisi del rispetto di uno di tali tre elementi totalmente svincolata dagli altri, stante l'evidente interconnessione tra essi.

⁶⁵⁴ Sul contenuto dell'articolo 47 della Carta e sul rapporto circolare tra accesso alla giustizia, garanzie procedurali e rimedio effettivo si rimanda al primo capitolo.

PRIMA PARTE

4.3.1. *La questione dell'indipendenza dell'avvocato.*

Nella cornice delle norme processuali applicabili ai ricorsi diretti una peculiarità è costituita dall'obbligo di rappresentanza delle parti private per il tramite di un avvocato e, più in particolare, della sua necessaria indipendenza.

È proprio questo il primo elemento di criticità che si manifesta nella lettura della procedura alla luce della tutela giurisdizionale effettiva.

Come si è avuto modo di accennare, è l'articolo 19 Statuto a richiedere che gli individui (persone fisiche o giuridiche) siano rappresentati in giudizio da un avvocato che sia terzo rispetto alla parte e quindi indipendente. Naturale conseguenza di ciò è l'impossibilità per la parte di stare dinanzi la Corte di giustizia dell'Unione europea personalmente, anche se provvista della qualifica di avvocato e quindi formalmente idonea a farlo⁶⁵⁵.

Dalla terzietà, la giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo ha fatto derivare altresì il requisito dell'indipendenza, con un'interpretazione mutuata, come già illustrato, dalla giurisprudenza relativa alla tutela della segretezza della corrispondenza tra legale e cliente⁶⁵⁶.

Le possibili tensioni tra tale requisito e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nascono non tanto dall'assenza di un richiamo espresso nella norma statutaria alla richiesta indipendenza, quanto piuttosto dalle conseguenze che la violazione del requisito comporta, vale a dire la pronuncia di inammissibilità del ricorso. In tal modo l'indipendenza dell'avvocato viene di fatto trasformata in un requisito sostanziale del ricorso, non previsto da alcuna norma di diritto primario (ma neanche derivato), e tuttavia idoneo a precludere l'accesso alla giustizia

⁶⁵⁵ Si richiama sul punto la giurisprudenza citata al paragrafo 4.1.1. in materia di autorappresentanza.

⁶⁵⁶ Si rinvia, ancora una volta, al paragrafo 4.1.1.

e il conseguimento di un rimedio effettivo a soggetti la cui legittimazione ad agire è già particolarmente limitata⁶⁵⁷.

Diversi aspetti, che verranno a breve singolarmente analizzati, consentono di ritenere incompatibile l'attuale impostazione adottata dai giudici europei con quanto previsto dall'articolo 47 della Carta: i) la non totale uniformità di interpretazione fornita da Corte di giustizia e Tribunale alla nozione di indipendenza; ii) il diverso trattamento tra ricorrenti privilegiati e non privilegiati con riguardo al soggetto che può rappresentarli in giudizio; iii) la scelta dell'inammissibilità come sanzione per il mancato rispetto del requisito di indipendenza; iv) il differente trattamento in caso di sopravvenuta inadeguatezza dell'avvocato in corso di causa.

4.3.1.a. L'indipendenza dell'avvocato nella giurisprudenza del Tribunale e della Corte di giustizia.

Diversamente da quanto auspicabile, le due istanze giudiziarie dell'Unione europea non paiono al momento aver ancora raggiunto un accordo circa la nozione di indipendenza dell'avvocato. La giurisprudenza, di cui si darà atto a breve, dimostra infatti uno scostamento tra l'interpretazione fornita dal Tribunale e quella offerta dalla Corte di giustizia, con un'inevitabile incertezza giuridica che mal si concilia con le prescrizioni di cui all'articolo 47 della Carta e che è frutto di un'evoluzione interpretativa della Corte che non ha trovato ancora pieno seguito nelle pronunce del Tribunale: mentre infatti la prima ha con il tempo maturato un approccio più "morbido" e un'interpretazione estensiva della nozione di indipendenza, il Tribunale ha invece mantenuto un'impostazione restrittiva, dimostrando di non aderire all'ampliamento desiderato dalla Corte.

La disamina della casistica più rilevante può prendere avvio dalla vicenda *Prezes*, nella quale Corte di giustizia e Tribunale manifestano univocità di intenti nel senso di un'interpretazione stringente dei requisiti previsti dall'articolo 19 Statuto.

⁶⁵⁷ Si richiama sul punto quanto illustrato nel precedente capitolo circa la legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati e i limiti che essa presenta in relazione all'articolo 47 Carta (cfr. capitolo terzo, paragrafo 3.2.2.).

Nell'ordinanza con la quale dichiara l'irricevibilità del ricorso, il Tribunale ricorda che l'avvocato è chiamato a collaborare con la giustizia e a fornire «in tutta indipendenza e nell'interesse superiore di quest'ultima»⁶⁵⁸ assistenza al cliente. Richiama a tal proposito la consolidata giurisprudenza europea sulla necessità che l'avvocato di un ricorrente non privilegiato sia terzo rispetto alla parte che difende⁶⁵⁹ ed evidenzia che, nel caso di specie, l'attività di consulenza giuridica svolta dall'avvocato a favore del suo cliente al di fuori della specifica controversia, impedisce di ritenere soddisfatto il requisito in questione. Interessante peraltro sottolineare (ai fini di una migliore comprensione dell'evoluzione successiva della vicenda) che il Tribunale rigetta in maniera categorica l'argomento proposto dal ricorrente, il quale aveva evidenziato come le norme nazionali polacche che disciplinano la professione forense prevedessero già particolari obblighi di indipendenza, che avrebbero dovuto ritenersi sufficienti per assicurare il rispetto di quanto richiesto dall'articolo 19 Statuto. Seguendo pedissequamente l'impostazione del Tribunale, la Corte di giustizia rigetta anch'essa l'argomento volto a dimostrare che un avvocato alle dipendenze del proprio cliente può garantire lo stesso grado di indipendenza assicurato da chi è privo di alcun rapporto sostanziale e conferma l'irricevibilità di un ricorso sottoscritto da un consulente giuridico del ricorrente⁶⁶⁰.

In una vicenda quasi contemporanea a quella appena analizzata, il caso *ClientEarth*, il Tribunale chiarisce che tra avvocato e cliente non devono sussistere rapporti economici o strutturali tali da creare una confusione tra gli interessi propri del primo e del secondo⁶⁶¹. Applicando questo principio,

⁶⁵⁸ Ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 23 maggio 2011, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej c. Commissione europea*, causa T-226/10, punto 17.

⁶⁵⁹ Ordinanza del Tribunale di primo grado del 19 novembre 2009, *European Renewable Energies Federation ASBL (EREF) c. Commissione delle comunità europee*, causa T-94/07.

⁶⁶⁰ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 settembre 2012, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej c. Commissione europea*, cause riunite C-422/11 P e C-423/11 P. L'argomento proposto è riassunto al punto 32: «Qualora una normativa nazionale garantisca ad un avvocato l'indipendenza della sua situazione al punto di permetterle di rappresentare il suo datore di lavoro dinanzi ai giudici nazionali, nessun elemento giustifica dunque, ad avviso dei ricorrenti, di negargli il diritto di rappresentare le parti dinanzi ai giudici dell'Unione».

⁶⁶¹ Ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 6 settembre 2011, *ClientEarth c. Consiglio dell'Unione europea*, causa T-452/10, punto 20.

confermato poi anche dalla Corte di giustizia⁶⁶², ritiene che l'avvocato della società ricorrente, di cui è amministratore a titolo gratuito, non rispetti il requisito di indipendenza richiesto, poiché tale ruolo, pur non inerendo alla gestione ordinaria della società né alla sua conduzione politica, nondimeno attribuisce a chi lo ricopre la responsabilità degli atti della società e quindi non gli consente di avere il distacco necessario per garantire la propria indipendenza.

La medesima conclusione viene raggiunta dai giudici di Kirchberg quando l'avvocato presieda il consiglio di amministrazione della società che rappresenta⁶⁶³.

Pochi anni dopo le citate pronunce, la posizione della Corte di giustizia comincia a mutare, spostando il cuore dell'argomentazione sui diritti di difesa del rappresentato.

Se fino a quel momento i provvedimenti emessi, tutti recanti il medesimo schema (se non addirittura, in alcuni casi, lo stesso testo), avevano posto l'accento sull'avvocato quale collaboratore nell'amministrazione della giustizia e quindi quale soggetto votato, in qualche maniera, ad un interesse superiore⁶⁶⁴, con il caso *Uniwersytet Wrocławski* (Università di Braslavia) l'approccio cambia, tratteggiando la figura del rappresentante con una maggiore attenzione alla sua funzione in rapporto al cliente e non tanto (o quantomeno, non solo) a favore di un interesse generale.

Il 25 marzo 2016 l'Università di Braslavia propone ricorso dinanzi al Tribunale avverso alcune decisioni dell'Agenzia europea per la ricerca (REA), la quale eccepisce l'irricevibilità del ricorso in quanto depositato da avvocato privo dell'indipendenza richiesta dallo Statuto e dai regolamenti di procedura. In particolare, l'avvocato della ricorrente, ad avviso della REA, sarebbe un dipendente di quella medesima Università e dunque la presenza di un rapporto di lavoro tra la ricorrente e il proprio avvocato impedirebbe di ritenere soddisfatto il requisito di indipendenza.

⁶⁶² Ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 settembre 2013, *ClientEarth c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-573/11 P.

⁶⁶³ Ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 dicembre 2014, *ADR Center Srl c. Commissione europea*, causa C-259/14 P.

⁶⁶⁴ Si vedano i provvedimenti del caso *Prezes poc' anzi* citato.

L'Università di Bralavia contesta tale posizione, affermando che il suo avvocato non aveva alcun rapporto di lavoro in essere al momento dell'introduzione del ricorso: egli era effettivamente stato docente dell'Università, la quale evidenzia tuttavia la differenza sussistente tra un soggetto che all'interno della struttura organizzativa nella quale è inserito svolge attività giuridica e legale tipica, e un soggetto che, seppur qualificato, ricopre un ruolo completamente diverso e non riconducibile alla professione legale. Ad avviso della ricorrente, in questa seconda ipotesi il requisito dell'indipendenza non può che dirsi rispettato.

Nella propria ordinanza il Tribunale, aderendo alla costante giurisprudenza emanata fino ad allora, accoglie l'eccezione formulata dalla REA e dichiara il ricorso irricevibile⁶⁶⁵.

In particolare, ricorda che la nozione di avvocato nell'ordinamento europeo è autonoma e implica un suo ruolo quale collaboratore nell'amministrazione della giustizia, chiamato a fornire assistenza legale al suo cliente in totale indipendenza, e in assenza di qualsivoglia rapporto di lavoro tra essi.

Ad avviso del Tribunale nel caso in questione, il contratto di diritto civile intercorrente tra avvocato e Università, anche se non formalmente qualificabile come contratto di lavoro dipendente, rischia ciò nonostante di influire sull'indipendenza del primo, la cui opinione professionale potrebbe essere influenzata dal cliente⁶⁶⁶.

L'ordinanza del Tribunale viene impugnata con due diversi atti di appello (poi riuniti dalla Corte di giustizia) da parte dell'Università di Bralavia e della Repubblica di Polonia.

L'Università propone due motivi di impugnazione: in primo luogo, «contesta la dichiarazione del Tribunale secondo la quale un consulente giuridico, legato alla parte che rappresenta da un contratto di prestazioni di servizi in base al quale esso è in particolare chiamato a dispensare lezioni cattedratiche, non ha l'indipendenza richiesta nei confronti del suo

⁶⁶⁵ Ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 13 giugno 2017, *Uniwersytet Wrocławski c. Agenzia esecutiva per la ricerca (REA)*, causa T-137/16.

⁶⁶⁶ *Ibidem*, punto 20.

mandante»⁶⁶⁷. Secondariamente, lamenta l'insufficiente motivazione fornita dal Tribunale.

Per parte sua, la Repubblica polacca sostiene che: 1) l'interpretazione accolta dal Tribunale non trova il proprio fondamento né nel diritto dell'Unione europea né nelle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri; 2) la mancata indicazione dei criteri che consentirebbero di valutare il requisito di indipendenza viola la certezza del diritto; 3) il rigetto del ricorso come conseguenza della mancanza di indipendenza dell'avvocato priva il ricorrente di un rimedio effettivo e dunque di una tutela giurisdizionale effettiva.

La Corte di giustizia nella propria decisione ricorda l'autonomia della nozione di avvocato nel diritto dell'Unione europea e la chiara terzietà che il tenore letterale dell'articolo 19 Statuto impone. D'altro canto, evidenzia come il ruolo dell'avvocato non debba essere letto primariamente nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, bensì come strumento per garantire la miglior difesa possibile degli interessi del mandante, «in piena indipendenza nonché nel rispetto della legge e delle norme professionali e deontologiche»⁶⁶⁸.

In questo contesto, ciò che consente alla Corte di discostarsi dalla decisione del Tribunale è l'interpretazione della nozione di indipendenza fornita, chiarita in questi termini: «il dovere di indipendenza che incombe all'avvocato va inteso come l'assenza non già di qualsiasi legame con il proprio cliente, bensì di legami che pregiudichino manifestamente la sua capacità di svolgere il proprio incarico difensivo servendo al meglio gli interessi del cliente»⁶⁶⁹.

Conseguentemente, ad avviso della Corte, nel caso in questione, la semplice sussistenza di un contratto di docenza tra l'avvocato e l'Università di Braslavia non è idonea ad escludere la sua capacità di difendere, in piena indipendenza, la ricorrente.

⁶⁶⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 febbraio 2020, *Uniwersytet Wrocławski c. Agenzia esecutiva per la ricerca (REA)*, cause riunite C-515/17 P e C-561/17 P, punto 27.

⁶⁶⁸ *Ibidem*, punto 62.

⁶⁶⁹ *Ibidem*, punto 64.

L'anno successivo il tema viene nuovamente riproposto nella vicenda *PJ*, nella quale Tribunale e Corte di giustizia si spendono in argomentazioni più ampie a sostegno delle proprie posizioni. Nel caso in questione il ricorrente, PJ, socio fondatore di uno studio legale tedesco viene rappresentato, in un giudizio relativo alla validità di un suo marchio contro EUIPO, da un avvocato, collaboratore di quello stesso studio legale. Dinanzi al Tribunale, EUIPO porta due eccezioni di irricevibilità del ricorso, la prima per violazione delle norme dello Statuto e delle regole di procedura relative all'autorappresentanza; la seconda invece in merito all'indipendenza dell'avvocato.

Circa l'autorappresentanza, EUIPO sostiene che il ricorrente, conferendo mandato al proprio studio legale, ha di fatto dato mandato a sé stesso. Il Tribunale rigetta questo argomento: a sottoscrivere il ricorso non è infatti stato PJ, ma un avvocato diverso e quindi il divieto di autorappresentanza è stato rispettato⁶⁷⁰.

Diversamente, accoglie l'eccezione relativa all'assenza di indipendenza, ponendo l'accento, come già fatto in *Prezes*, sulla possibile commistione tra interessi dello studio legale e interessi del ricorrente, sebbene giuridicamente formalmente distinti. Quest'ultimo propone peraltro tre argomenti che costringono il Tribunale ad esporsi maggiormente: in primo luogo, PJ chiarisce che una violazione dei doveri di indipendenza sarebbe espressamente contraria ai doveri imposti dalla legge federale sulla professione di avvocato e dal regolamento per la professione di avvocato tedeschi; in secondo luogo, evidenzia che l'attività imprenditoriale del ricorrente per il quale è in giudizio contro EUIPO è distinta da quella dello studio legale, che non è parte della controversia; infine, richiama l'attenzione dei giudici sulla lettera dell'articolo 19 Statuto, nel quale l'indipendenza dell'avvocato non è espressamente prevista come requisito. Con riguardo al primo aspetto, il Tribunale sottolinea l'autonomia della nozione di avvocato nel diritto dell'Unione europea, in virtù della quale le caratterizzazioni nazionali perdono di rilevanza e dunque anche la previsione di un obbligo di indipendenza nelle normative deontologiche e

⁶⁷⁰ Ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 20 maggio 2018, *PJ c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa T-664/16, punto 59.

professionali interne non consente di prescindere dalla verifica che quello stesso requisito sia rispettato anche secondo i canoni interpretativi dei giudici di Lussemburgo. Sulla medesima direttrice si sviluppa la risposta al secondo argomento, in quanto ad avviso del Tribunale risulta difficile individuare chiaramente il *discrimen* tra le attività della persona giuridica e le attività del socio in quanto persona fisica.

L'argomento più innovativo è tuttavia il terzo con il quale il ricorrente, in virtù della certezza del diritto, lamenta l'incompatibilità di un'interpretazione dell'articolo 19 Statuto che porti addirittura alla possibile irricevibilità di un ricorso quando l'organo giudicante non ritiene sussistente l'indipendenza dell'avvocato.

La risposta del Tribunale a tale questione non appare soddisfacente, laddove, da una parte, mescola autorappresentanza e indipendenza, e, dall'altra, invoca la propria giurisprudenza precedente a sostegno della propria posizione, con un'operazione tautologica di scarsa pregnanza argomentativa. In primo luogo, infatti, afferma che l'articolo 19 Statuto «esclude pertanto che una parte e il suo rappresentante possano essere la sola e medesima persona»⁶⁷¹: non si comprende tuttavia in che modo ciò possa rispondere alla puntuale osservazione del ricorrente circa la violazione della certezza del diritto derivante da una nozione di indipendenza non prevista dalla lettera del diritto primario. PJ non chiede infatti di potersi autorappresentare: peraltro, sul punto, è il Tribunale stesso a riconoscere che dare mandato ad uno studio legale di cui si è soci non equivale a dare un mandato a sé stessi, in quanto a rilevare è il nome di colui che ha sottoscritto l'atto di ricorso⁶⁷². A seguire, rispondendo al secondo aspetto, il Tribunale si perde in una motivazione autoreferenziale. Si legge nell'ordinanza: «Inoltre, la concezione del ruolo dell'avvocato nell'ordinamento giuridico dell'Unione, e segnatamente del requisito di indipendenza, il cui rispetto deve essere esaminato caso per caso emana dalle tradizioni giuridiche comuni agli Stati membri. Infine, si evince da una giurisprudenza costante dei giudici dell'Unione che l'assistenza legale fornita "in piena indipendenza" è quella fornita da un avvocato che sia,

⁶⁷¹ *Ibidem*, punto 71.

⁶⁷² *Ibidem*, punto 59.

strutturalmente, gerarchicamente e funzionalmente, terzo rispetto alla persona che beneficia di detta assistenza. Pertanto, il fatto che il requisito d'indipendenza non venga previsto esplicitamente dallo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea o del regolamento di procedura non può comportare una violazione del principio di certezza del diritto»⁶⁷³.

Tale ragionamento appare oltremodo debole: né offre elementi a sostegno della reiterazione della propria giurisprudenza né spende una completa argomentazione a sostegno dell'affermazione per cui la mancata indicazione del requisito dell'indipendenza nello Statuto non rappresenterebbe un pericolo per la certezza del diritto. Ed è proprio su tali aspetti che si concentra l'impugnazione dell'ordinanza da parte di PJ che porta dinanzi alla Corte di giustizia tre motivi di ricorso, che rispecchiano, almeno in parte, quelli già proposti nella vicenda dell'Università di Braslavia.

Con il primo motivo, contesta la troppo ampia interpretazione del requisito di indipendenza ricavato dall'articolo 19 Statuto da parte del Tribunale, interpretazione che «sarebbe del tutto imprevedibile nonché contraria al principio della certezza del diritto»⁶⁷⁴. Con il secondo motivo, invece, lamenta l'applicazione della nozione di indipendenza prevista per le persone giuridiche ad un rapporto tra persone fisiche, sostenendo che la mera sussistenza di un rapporto economico tra cliente e rappresentante non è sufficiente a minare l'indipendenza del secondo rispetto al primo. In questi termini, si oppone sostanzialmente all'applicazione della giurisprudenza *Prezes* al caso di specie. Infine, col terzo motivo, evidenzia come l'interpretazione estensiva adottata dal Tribunale comporti ripercussioni sia per l'esercizio della professione forense sia per la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva agli individui.

La sentenza della Corte di giustizia, pur in definitiva rigettando il ricorso di PJ, ribalta il ragionamento del Tribunale, offrendo una ricostruzione evolutiva della nozione di indipendenza dell'avvocato che muove dalla sua

⁶⁷³ *Ibidem*, punto 71.

⁶⁷⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 24 marzo 2022, *PJ c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)* e *PC c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, cause riunite C-529/18 P e C-531/18 P, punto 42.

giurisprudenza nel caso *Uniwersytet Wrocławski* per offrire un approccio nuovo al tema.

Innanzitutto, sottolinea come vi sia ormai stato un innegabile scostamento dall'originaria interpretazione di indipendenza fornita nell'ambito della riservatezza dei documenti in materia di concorrenza, a favore di una concezione più attenta alla tutela e difesa degli interessi del cliente: criterio predominante nell'accertamento del rispetto del requisito in questione non è dunque più l'interesse superiore della giustizia, bensì il rispetto dei diritti di difesa del ricorrente⁶⁷⁵. Conseguentemente, il Tribunale ha errato quando ha derivato dalla mera esistenza di un vincolo contrattuale di diritto civile tra ricorrente e rappresentante l'assenza di indipendenza di quest'ultimo: la Corte stressa la sua più recente giurisprudenza e reitera l'importanza di addivenire ad una valutazione dell'effettiva lesione della capacità dell'avvocato di tutelare gli interessi del suo cliente per poterne contestare l'indipendenza.

In questi termini, il Tribunale è incorso in un ulteriore errore di diritto laddove ha ritenuto che «il requisito di essere rappresentato da un terzo indipendente non può essere inteso come un requisito volto unicamente ad escludere una rappresentanza da parte di dipendenti del mandante o di soggetti economicamente dipendenti da quest'ultimo, costituendo esso un requisito più generale il cui rispetto dev'essere esaminato caso per caso»⁶⁷⁶. Al contrario, ad avviso della Corte, il requisito di indipendenza va interpretato in maniera da «limitare i casi di irricevibilità per un'irregolarità nell'incarico di rappresentanza alle ipotesi in cui risulti manifestamente che l'avvocato non è in grado di svolgere il proprio incarico di difesa servendo al meglio gli interessi del suo cliente, sicché egli deve essere escluso nell'interesse di quest'ultimo»⁶⁷⁷.

Due elementi risuonano con particolare forza: l'incapacità dell'avvocato di servire gli interessi del cliente deve essere "manifesta" e, quale conseguenza, la sua esclusione dal procedimento deve essere "nell'interesse del cliente". Come si avrà modo di analizzare a breve, questa affermazione,

⁶⁷⁵ *Ibidem*, punto 65.

⁶⁷⁶ *Ibidem*, punto 73.

⁶⁷⁷ *Ibidem*, punto 74.

che può essere pacificamente considerata il cuore della sentenza della Corte nonché la sua parte più innovativa, non trova tuttavia, nell'applicazione concreta, una sua piena manifestazione. Ciò può in parte essere ricondotto all'assenza di un criterio chiaro nella determinazione della "manifesta" inadeguatezza dell'avvocato sotto il profilo della sua indipendenza. La Corte attribuisce questa *nuance* al requisito ricavato dall'articolo 19 Statuto e tuttavia non ne definisce i contorni: il risultato è che, sebbene contestando – correttamente – l'approccio casistico del Tribunale, ne cambia, di fatto, i connotati, ma non riesce a superare l'analisi caso per caso, foriera di incertezza del diritto come evidenziato da PJ e, già prima, dall'Università di Braslavia.

A conferma di ciò, la Corte arriva infine all'analisi specifica del caso PJ, affermando che: *i)* il rapporto tra l'avvocato di PJ e lo studio di cui PJ è socio non può automaticamente essere inquadrato come rapporto di lavoro dipendente; *ii)* è noto che la professione di avvocato può essere svolta secondo schemi contrattuali diversi, rimanendo in capo agli avvocati che si associano tra loro definire le modalità e i termini della loro attività di collaborazione; *iii)* deve presumersi che un avvocato che collabora con uno studio legale, nell'ambito di un contratto di lavoro, «soddisfi gli stessi requisiti di indipendenza di un avvocato che eserciti come singolo»⁶⁷⁸; *iv)* occorre tuttavia operare una distinzione a seconda del cliente poiché, mentre è pacifico che laddove la persona fisica o giuridica rappresentata sia terza rispetto allo studio legale, l'avvocato sarà indipendente, diverso sarà il caso in cui il cliente sia socio e membro fondatore dello studio legale nel quale il suo avvocato collabora; *v)* in quest'ultimo caso i rapporti tra cliente e avvocato sono tali da pregiudicare manifestamente l'indipendenza del secondo.

È evidente il passo avanti nella chiara individuazione dei principi che devono informare l'attività interpretativa delle istanze giudiziarie europee. Tuttavia, pur cambiando l'ordine dei fattori il risultato non cambia: secondo criteri diversi, ma l'approccio rimane comunque meramente casistico, senza la possibilità per i ricorrenti non privilegiati di prevedere, *ex ante*, l'esito

⁶⁷⁸ *Ibidem*, punto 79.

della valutazione da parte dei giudici di Lussemburgo. E ciò evidentemente a discapito della certezza del diritto che dovrebbe informare il *modus operandi* di Kirchberg.

Se la previsione di un pregiudizio “manifesto” lascia intendere la necessità di compiere un’interpretazione restrittiva del requisito di indipendenza dell’avvocato, in cui solo le gradazioni più forti rilevino, d’altro canto restano oscuri i criteri da utilizzare per compiere tale verifica.

Un tentativo di risposta all’interrogativo viene offerto dall’Avvocato Generale Emiliou nelle sue conclusioni nella vicenda *Universität Bremen*, in cui si legge: «Analogamente, quando la Corte ha fatto riferimento, nella sentenza *Uniwersytet Wrocławski*, alla nozione di pregiudizio manifesto causato dalla rappresentanza in giudizio, intendeva riferirsi a situazioni evidenti nelle quali è indubbio che il rappresentante processuale può non agire nel miglior interesse del cliente, bensì contro tale interesse o, in ogni caso, quando agisce, in realtà, in difesa di altri interessi»⁶⁷⁹. E, per meglio chiarire il concetto, aggiunge: «Ciò avviene tipicamente quando l’avvocato, sulla base del suo rapporto con il cliente, è in grado di arricchirsi a scapito del cliente, di agire altrimenti a danno di quest’ultimo oppure quando può utilizzare informazioni concernenti tale cliente a vantaggio di terzi. Ciò detto, in assenza di tali situazioni evidenti, la premessa di base è, e deve essere, quella per cui la scelta di un avvocato è anzitutto una questione di libertà contrattuale e di fiducia»⁶⁸⁰.

Una tale affermazione, se confrontata con l’approccio tradizionalmente seguito dal Tribunale, è rivoluzionaria, in quanto, seguendo la scia della rielaborazione giurisprudenziale operata dalla Corte di giustizia, sposta definitivamente il *focus* dell’analisi sulla tutela degli interessi del ricorrente non privilegiato, ribaltando il rapporto tra corretta amministrazione della giustizia e interessi del cliente che, da concetti potenzialmente contrapposti tra loro, divengono invece conseguenza l’uno dell’altro: solo un avvocato

⁶⁷⁹ Conclusioni dell’Avvocato Generale Nicholas Emiliou, presentate il 24 febbraio 2022, *Universität Bremen c. Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA)*, causa C-110/21 P, punto 67.

⁶⁸⁰ *Ibidem*, punto 67.

che operi effettivamente nell'interesse del suo cliente potrà altresì essere considerato operante nell'interesse superiore della giustizia.

In questi termini anche i rapporti tra avvocato e cliente devono essere rivalutati, sì da ammettere che gli interessi dell'uno e dell'altro ben possano corrispondere ed essere, anzi, convergenti, come appunto verificatosi nel caso *Universität Bremen* (Università di Brema), vicenda pivotale ai fini della ricostruzione che si sta operando.

Investito di un ricorso di annullamento di una decisione dell'Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA), il Tribunale dichiara irricevibile la domanda dell'Università di Brema per l'assenza di indipendenza dell'avvocato richiesto dall'articolo 19 dello Statuto.

Nello specifico, la ricorrente era rappresentata da un suo professore universitario, membro del progetto di ricerca al quale la REA non aveva riconosciuto un finanziamento. Ancora una volta lo scontro tra ricorrente e Tribunale si manifesta con riguardo alla nozione di indipendenza: la prima sostiene, infatti, che non vi è un rapporto di lavoro dipendente tra professore e Università e che dunque il primo opera in totale indipendenza, non essendoci peraltro alcuna prova del contrario, anche in assenza di interessi economici del rappresentante nella vicenda della rappresentata. Al contrario, il Tribunale pone l'accento sull'interesse personale del professore all'esito della controversia proposta dall'Università di Brema che compromette la sua capacità di difenderne gli interessi «*en toute indépendance et dans l'intérêt supérieur de la justice*»⁶⁸¹. Ancora una volta, al centro dell'argomentazione del Tribunale sta l'interesse superiore della giustizia e non la tutela del diritto di difesa del ricorrente: retropensiero che si conferma anche nella risposta del Tribunale, prima, all'argomento portato avanti dalla ricorrente circa l'eccessiva limitazione del suo diritto di accesso alla giustizia derivante dalla dichiarazione di irricevibilità del ricorso; poi, con riguardo all'assenza di un rimedio offerto alle parti a seguito di tale dichiarazione.

I giudici richiamano sul primo punto la giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU che ha affermato la non assolutezza del diritto

⁶⁸¹ Ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 16 dicembre 2020, *Universität Bremen c. Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA)*, causa T-660/19, punto 25.

di accesso alla giustizia e dunque la possibilità, a determinate condizioni, di limitarne la portata.

Ciò che tuttavia il Tribunale omette di fornire è una compiuta motivazione delle ragioni che giustificerebbero una tale restrizione nel caso di specie, limitandosi ad affermare che la ricorrente non ha fornito alcun elemento che consenta di ritenere che ha subito una sproporzionata compressione del suo diritto di accesso alle giurisdizioni europee⁶⁸².

D'altro canto, con un approccio formalistico⁶⁸³, il Tribunale reitera l'impossibilità di consentire alla ricorrente di rimediare alla dichiarazione di non indipendenza dell'avvocato in quanto possibilità non prevista dal regolamento di procedura del Tribunale.

L'Università di Brema impugna l'ordinanza del Tribunale dinanzi alla Corte di giustizia, chiedendo, in via principale, di riconoscere la validità, ai sensi dell'articolo 19 Statuto, della rappresentanza da parte del professore e, subordinatamente, di essere legittimata a proseguire il procedimento con il patrocinio di un altro avvocato che soddisfi i requisiti.

A sostegno della propria impugnazione adduce due motivi di ricorso. Con il primo contesta l'errata applicazione del requisito di indipendenza ai sensi dell'articolo 19 Statuto. Il vizio si manifesterebbe, da un lato, nell'applicazione del requisito di indipendenza, previsto per gli avvocati, a un soggetto che non ha tale qualifica, bensì è legittimato a patrocinare dinanzi alla giurisdizione europea quale professore universitario, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 7 Statuto⁶⁸⁴; dall'altro, nelle conseguenze procedurali derivanti dall'assenza di indipendenza del rappresentante.

⁶⁸² Si legge al punto 38 dell'ordinanza: «*En outre, la requérant n'a fourni, en tout état de cause, aucun élément permettant de considérer que son accès aux juridictions de l'Union a été entravé de manière disproportionnée en raison de l'obligation, instituée par l'article 19, troisième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, de se faire représenter par un avocat indépendant ni que cette obligation porterait atteinte au droit à une protection juridictionnelle effective dans sa substance*».

⁶⁸³ Lo stesso approccio sarà confermato dal Tribunale anche nella vicenda *Studio Legale Ughi e Nunziante* di cui si tratterà a breve.

⁶⁸⁴ C. MAUBERNARD, *Le professeur, avocat de sa propre université devant les juridictions de l'Union: le professeur est-il un avocat comme les autres?*, in *Revue de l'Union européenne*, 2023, p. 162 ss.

Stante l'accoglimento del primo motivo, la Corte di giustizia non argomenta a proposito del secondo⁶⁸⁵.

La Corte di giustizia, e prima di essa già l'Avvocato Generale Emiliou nelle sue conclusioni, confutano il primo argomento, affermando che, indipendentemente dalla qualifica formale del rappresentante, quest'ultimo, dinanzi ai giudici di Lussemburgo è chiamato a tutelare i diritti della sua assistita e quindi, come tale, a svolgere un'attività tipica dell'avvocato. Conseguentemente, l'indipendenza richiesta all'avvocato dovrà ugualmente essere pretesa da un professore universitario che svolga le stesse funzioni⁶⁸⁶.

La medesima uniformità di vedute tra Corte e Avvocato Generale non si realizza tuttavia con riguardo all'applicazione al caso di specie della valutazione circa l'effettiva indipendenza del professore. La Corte di giustizia è infatti severa nel contestare l'errore operato dal Tribunale al quale imputa di non aver correttamente applicato la sua giurisprudenza precedente e, in particolar modo, di non aver preso atto – e quindi rispettato – il «riorientamento»⁶⁸⁷ da essa operato nel caso dell'Università di Braslavia. La Corte di giustizia è chiara: a far data dalla sua pronuncia del 2020, «il requisito di indipendenza previsto nel diritto dell'Unione deve essere interpretato in modo da limitare i casi di irricevibilità alle sole ipotesi in cui risulti manifestamente che il rappresentante di cui trattasi non è in grado di svolgere il proprio incarico difensivo servendo al meglio gli interessi del suo cliente, sicché egli deve essere escluso nell'interesse di quest'ultimo»⁶⁸⁸. Appare incontrovertibile l'intento della Corte di giustizia di indirizzare la giurisprudenza del Tribunale nel senso di una sempre maggiore aderenza

⁶⁸⁵ Le conseguenze procedurali derivanti dall'assenza di indipendenza, l'automatismo della pronuncia di irricevibilità e l'assenza di un rimedio all'accertata parzialità dell'avvocato costituiscono tema centrale della critica all'attuale sistema. Già parzialmente accennato nella vicenda dell'Università di Braslavia, tale argomento è ampiamente discusso e analizzato dall'Avvocato Generale Emiliou nella vicenda di cui si sta trattando nonché specifico oggetto di ricorso nella vicenda *Studio Legale Ugli e Nunziante*. Al fine di evitare ripetizioni, si rinvia per un'approfondita analisi sul punto al successivo paragrafo 4.3.1.b.

⁶⁸⁶ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 luglio 2022, *Universität Bremen c. Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA)*, causa C-110/21 P, punto 57.

⁶⁸⁷ *Ibidem*, punto 67.

⁶⁸⁸ *Ibidem*, punto 67.

alla tutela degli interessi del cliente, a discapito di un'interpretazione restrittiva che rischia di penalizzare quest'ultimo senza un'effettiva ragione⁶⁸⁹.

Certamente, il nuovo orientamento interpretativo della Corte avrebbe avuto ancora maggior forza laddove si fosse lasciata ispirare dalle conclusioni dell'Avvocato Generale Emiliou e avesse chiarito in quali casi – o secondo quali criteri – risulta “manifestamente” compromessa l'indipendenza del rappresentante.

Così non è stato e il tema si è nuovamente posto nella recentissima vicenda *Studio Legale Ughi e Nunziante*, attualmente pendente dinanzi alla Corte di giustizia, la quale ha tuttavia già avuto modo di esprimersi circa la sua ammissibilità trattandosi di impugnazione soggetta al filtro di cui all'articolo 58 *bis* dello Statuto⁶⁹⁰. La vicenda si avvicina molto al caso *PJ*, con il quale condivide altresì il fulcro della decisione del Tribunale. Lo Studio Legale Ughi e Nunziante impugna dinanzi al Tribunale una decisione in materia di marchi emessa dall'EUIPO e a rappresentarlo sono tre avvocati associati dello studio stesso: il Tribunale, dopo aver brevemente ripercorso la giurisprudenza precedente, nonché aver dato atto della centralità, per la Corte di giustizia, della tutela e difesa degli interessi del cliente, torna nell'alveo del suo tradizionale approccio e si limita a dichiarare il ricorso irricevibile, statuendo: «È sufficiente constatare che la

⁶⁸⁹ La forza del riorientamento della Corte di giustizia può essere richiamata anche con riguardo alla vicenda *Kirimova*, di poco successiva. In tale vicenda, nella quale nuovamente l'impugnazione dell'ordinanza di irricevibilità del Tribunale è fondata sulla nozione di indipendenza dell'avvocato, la Corte di giustizia decide di applicare l'articolo 182 RP CG che consente di decidere con ordinanza motivata quando identiche questioni di diritto siano già state da lei decise in precedenza. Nel caso in questione la Corte di giustizia invoca i propri precedenti *Uniwersytet Wrocławski, PJ* e *Universität Bremen* per affermare che deve considerarsi indipendente l'avvocato che rappresenti dinanzi al Tribunale un altro avvocato dello stesso studio legale, anche laddove il secondo abbia per un periodo ricoperto il ruolo di assistente del primo e ciò in quanto questo tipo di relazione lavorativa non è idonea a superare la presunzione in base alla quale un avvocato che lavora in uno studio legale rispetta il requisito di indipendenza alla pari di un avvocato che lavora da solo (ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 aprile 2023, *Nigar Kirimova c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa C-306/22 P).

⁶⁹⁰ La medesima vicenda verrà nuovamente citata e analizzata nel prosieguo con riguardo alla compatibilità del filtro di ammissibilità con la tutela giurisdizionale effettiva prevista dall'articolo 47 della Carta, trattandosi di uno dei pochi casi, dal 2019 ad oggi, in cui la Corte di giustizia ha riconosciuto l'ammissibilità del ricorso.

qualità di avvocati associati in seno allo studio legale, ricorrente nella fattispecie, degli avvocati (...) non è compatibile con i requisiti di indipendenza richiesti per rappresentarlo dinanzi al Tribunale»⁶⁹¹.

L'ordinanza viene tempestivamente impugnata dal ricorrente, il quale propone tre motivi di ricorso.

Con il primo motivo, rigettato per questioni procedurali⁶⁹², il ricorrente contesta la violazione degli articoli 119 e 126 RP Trib. che impongono un'adeguata motivazione delle sue decisioni⁶⁹³: ad avviso dello Studio Legale, il Tribunale avrebbe omissis qualsivoglia argomentazione a sostegno, tra l'altro, della sua affermazione secondo cui avvocati associati di uno studio legale sarebbero necessariamente privi dell'indipendenza necessaria a rappresentare lo studio stesso. La Corte di giustizia non accoglie il primo motivo di ricorso sulla base di questioni procedurali, ritenendo non integri i requisiti richiesti dall'articolo 58 *bis* dello Statuto.

In secondo luogo, il ricorrente sostiene che il Tribunale ha violato gli articoli 19 e 51 Statuto non avendo debitamente considerato la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'indipendenza degli avvocati e, più nello specifico, non avendo fatto proprio il riorientamento compiuto dalla Corte a partire dalla vicenda *Uniwersytet Wrocławski*. In particolare, il Tribunale non avrebbe tenuto conto del fatto che nell'ordinamento italiano professione forense e lavoro dipendente sono «strutturalmente incompatibil[i]»⁶⁹⁴, non potendo sussistere alcun rapporto di impiego tra avvocato e studio legale nel quale opera. A tal fine, il ricorrente ricorda peraltro (risuonando nel suo motivo quanto affermato da Avvocato Generale e Corte di giustizia nel caso dell'Università di Brema) che il caso di un avvocato socio di uno studio legale che difende quest'ultimo dinanzi le istanze giudiziarie europee non implica un conflitto, ma semmai una comunanza di interessi che non può essere contraria all'indipendenza.

⁶⁹¹ Ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 10 ottobre 2022, *Studio Legale Ughi e Nunziante c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa T-389/22, punto 16.

⁶⁹² Per un approfondimento su tali requisiti si rinvia al paragrafo 4.3.2.b.

⁶⁹³ Ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 8 maggio 2023, *Studio Legale Ughi e Nunziante c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa C-776/22 P, punto 8.

⁶⁹⁴ *Ibidem*, punto 10.

Da ultimo, nel suo terzo motivo, lo Studio Legale lamenta la violazione degli articoli 47 e 52 della Carta per non avergli consentito la regolarizzazione del ricorso, sulla base del rilievo che tale regolarizzazione non è espressamente prevista dal regolamento di procedura e dunque la dichiarazione di irricevibilità è automatica⁶⁹⁵.

Di particolare rilevanza e importanza è l'argomento in base al quale la violazione dell'articolo 47 della Carta viene direttamente collegata all'elaborazione giurisprudenziale del requisito di indipendenza. In altri termini, il Tribunale, chiamato a decidere della possibilità di offrire al ricorrente un termine per rimediare alla non indipendenza del suo rappresentante, avrebbe dovuto considerare che non sussiste una norma *ad hoc* nei regolamenti di procedura perché non esiste, a nessun livello delle fonti del diritto europeo, l'espressa previsione di tale requisito, stante la sua origine nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Tenuto conto di ciò, l'automatica dichiarazione di irricevibilità rappresenta, ad avviso dello Studio Legale, una violazione del suo diritto di accesso alla giustizia.

La Corte, chiamata a decidere dell'ammissibilità dell'impugnazione, ammette il ricorso con riguardo al secondo e terzo motivo, riconoscendo l'importanza della questione per l'unità, la coerenza e lo sviluppo del diritto dell'Unione. Nell'attesa della decisione nel merito, è ragionevole attendersi, visto il positivo superamento del filtro di ammissibilità, che la Corte di giustizia colga l'occasione per pronunciarsi sui due temi rimasti finora completamente esterni al suo sindacato, vale a dire le conseguenze processuali della dichiarazione di irricevibilità del ricorso e la compatibilità dell'attuale sistema con il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

4.3.1.b. L'irricevibilità come sanzione per la mancata indipendenza dell'avvocato e il diverso meccanismo previsto dagli articoli 46 RP CG e 55 RP Trib.

Uno degli aspetti più problematici della questione in oggetto, quantomeno sotto il profilo del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, riguarda

⁶⁹⁵ *Ibidem*, punto 13.

l'automatica dichiarazione di irricevibilità del ricorso proposto a firma di un avvocato che sia, in fase di analisi preliminare della domanda, dichiarato non indipendente⁶⁹⁶.

L'irricevibilità viene pronunciata dal Tribunale sulla base dell'articolo 126 RP Trib., che trova il proprio corrispettivo all'articolo 53, paragrafo 2 RP CG. L'articolo 126 RP Trib. prevede tre diverse ipotesi nelle quali il Tribunale può, con ordinanza motivata, statuire senza proseguire il procedimento: la prima riguarda il caso di sua manifesta incompetenza a conoscere del ricorso; la seconda, quello di ricorso manifestamente irricevibile; e, infine, la terza, l'ipotesi di ricorso manifestamente infondato in diritto.

Pur in assenza di un'indicazione univoca su quando un ricorso debba ritenersi manifestamente irricevibile, il Tribunale utilizza questa base normativa per dichiarare l'irricevibilità nei casi in cui l'avvocato che rappresenta la parte non è indipendente⁶⁹⁷.

Se tale scelta può risultare adeguata nel caso in cui ad essere violato sia l'obbligo di rappresentanza stabilito dall'articolo 19 Statuto, meno coerente con il generale sistema dei rimedi previsti dalle regole di procedura appare la decisione del Tribunale (confermata dalla Corte di giustizia) di ricorrere all'articolo 126 RP Trib. anche nel caso in cui ad essere posta in questione sia l'indipendenza del rappresentante.

Tre ragioni giustificano tale affermazione: la prima, per così dire sostanziale, guarda all'origine del requisito in questione per argomentare a favore di un approccio meno rigido da parte dei giudici di Lussemburgo circa gli effetti del suo mancato rispetto; la seconda e terza ragione, muovendo dalla prima sulla quale si fondano, mirano invece ad individuare nelle norme processuali attualmente in vigore soluzioni che meglio tutelino i diritti garantiti dall'articolo 47 della Carta.

L'argomento sostanziale affonda le sue radici nella creazione giurisprudenziale del requisito di indipendenza dell'avvocato. Come si è già avuto modo di vedere, nessuna norma di diritto primario o derivato

⁶⁹⁶ V. LUCZSZ, *Common rules on procedure*, cit., p. 403.

⁶⁹⁷ K. ANDOVÁ, *Articolo 126. Ricorso manifestamente destinato al rigetto*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit., p. 1262 ss.

enuncia espressamente tale nozione. Ciò nonostante, la giurisprudenza di Lussemburgo non lascia dubbi circa la necessità di verificarne il rispetto: sebbene riconosca che tale nozione non è propriamente collegata al testo dell'articolo 19 Statuto, bensì frutto di un trapianto normativo realizzato in via analogica a partire dalla riservatezza delle comunicazioni in materia di concorrenza⁶⁹⁸, la Corte di giustizia nondimeno ne richiede il rispetto.

Pur ammettendo la legittimità dell'introduzione in via giurisprudenziale di un requisito dai confini incerti e ulteriore rispetto a quanto espressamente previsto dallo Statuto, pare ragionevole richiedere una sua interpretazione che tenga conto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, tutelato dall'articolo 47 della Carta, sia sotto il profilo dell'accesso alla giustizia sia sotto quello del diritto alla difesa.

Il primo aspetto rileva con particolare riguardo alla sanzione di automatica irricevibilità del ricorso, che non appare proporzionata allo scopo che vuole raggiungere: se l'indipendenza dell'avvocato è posta a tutela della corretta amministrazione della giustizia, da un lato, e degli interessi del cliente, dall'altro, non si vede come sbarrare, in via definitiva, la strada di accesso al giudice europeo possa tutelare alcuno di tali obiettivi⁶⁹⁹. D'altro canto, la scelta del proprio avvocato dovrebbe essere questione rilevante unicamente per il cliente, stante il rapporto di fiducia professionale che lo svolgimento dell'attività di rappresentanza in giudizio richiede. L'organo giudicante non dovrebbe quindi ingerirsi nella scelta compiuta dal ricorrente, fatti salvi i casi in cui quel rapporto va ad incidere sull'interesse pubblico alla corretta amministrazione della giustizia, al cui interno può peraltro essere ricondotto il diritto ad una corretta rappresentanza del ricorrente. In altri termini, laddove la posizione dell'avvocato sia idonea a pregiudicare la corretta tutela del diritto di difesa del ricorrente, allora (e solo allora) dovrebbe essere considerata a rischio anche la corretta amministrazione della giustizia che quel diritto deve assicurare.

⁶⁹⁸ Si richiamano sul punto le motivazioni delle decisioni menzionate nel precedente paragrafo.

⁶⁹⁹ E. GAMBARO, *Articolo 119. Obbligo di rappresentanza*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit., p. 693 ss.

In nessun caso, però, l'accertamento di tale situazione dovrebbe essere irrimediabile: affermare il contrario significa infatti ammettere il paradosso per cui l'indipendenza dell'avvocato è talmente fondamentale nell'impianto procedurale europeo che, quando manca, l'unico modo per tutelare il diritto di difesa del ricorrente e la corretta amministrazione della giustizia è costituito dal privare quel soggetto del diritto di accesso alla giustizia.

Ad attribuire una tale rilevanza al requisito in discorso non potrebbe che essere lo Statuto in qualità di fonte di diritto primario⁷⁰⁰.

È proprio sul fondamento di quanto appena affermato che muovono le due successive riflessioni di carattere sistematico, volte a individuare nel testo della normativa processuale attualmente in vigore soluzioni alternative a quella ad oggi adottata.

Il richiamo è, anzitutto, alla disciplina del mancato deposito del certificato attestante la qualità di avvocato, e, secondariamente, alle norme che regolano l'esclusione dell'avvocato dal procedimento.

Con riguardo alla prima fattispecie, occorre fare riferimento all'articolo 51 RP Trib. ove si legge, al secondo paragrafo, che l'avvocato è tenuto a depositare in cancelleria il certificato «da cui risulti che egli è abilitato a patrocinare dinanzi a un organo giurisdizionale di uno Stato membro o di un altro Stato aderente all'accordo SEE». Le conseguenze derivanti dal mancato deposito sono precisate al quarto paragrafo della medesima disposizione normativa: «Se il documento previsto dai paragrafi 2 e 3 non è depositato, il cancelliere assegna alla parte interessata un termine adeguato per produrli. In difetto di detta produzione alla scadenza del termine impartito, il Tribunale decide se l'inosservanza della formalità in questione comporti l'irricevibilità del ricorso o della memoria per vizio di forma o se

⁷⁰⁰ Condinanzi e Mastroianni evidenziano come il sistema processuale europeo mostri «qualche insofferenza ad essere interpretat[o] secondo gli abituali criteri di sistemazione delle fonti, offrendosi all'operatore quale sistema unitario, caratterizzato da fonti di origine differente, destinate ad integrarsi e derogarsi reciprocamente». Se può certamente leggersi in tale ottica il rapporto tra Statuto, regolamenti di procedura e fonti processuali di terzo livello, non sembra tuttavia possibile includervi quanto stabilito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, soprattutto laddove l'eventuale funzione nomofilattica abbia il risultato di restringere, anziché estendere, l'ambito della tutela giurisdizionale effettiva (M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso*, cit., p. 336).

la stessa induca a ritenere che l'avvocato non rappresenti o non assista la parte interessata».

Il mancato deposito del certificato rappresenta un vizio di forma sanabile: una volta rilevato, il cancelliere attribuisce un termine alla parte per sanare la mancanza e solo successivamente alla scadenza di detto termine il Tribunale potrà decidere se dichiarare l'irricevibilità del ricorso. La riforma del regolamento di procedura entrata in vigore nel 2023 ha peraltro introdotto l'inciso, di incerta lettura, «o se la stessa⁷⁰¹ induca a ritenere che l'avvocato non rappresenti o non assista la parte interessata». L'espressa previsione di tale ipotesi lascia intendere che essa abbia un contenuto (e un esito) diverso dalla dichiarazione di irricevibilità per vizio di forma e, tuttavia, nei casi in cui il Tribunale rileva la mancanza di rappresentanza del ricorrente, decide con ordinanza motivata ai sensi dell'articolo 126 RP Trib. dichiarando, ancora una volta, l'irricevibilità del ricorso. Non è dunque chiara quale possa essere la differenza esistente tra le due ipotesi. Ad aggiungere incertezza è la parziale differenza rispetto al testo dell'articolo 119 RP CG, nel quale si prevede unicamente che «in mancanza di detta produzione nei termini stabiliti, il presidente, sentiti il giudice relatore e l'avvocato generale, decide se l'inosservanza di questa formalità comporti l'irricevibilità del ricorso o della memoria per vizio di forma».

Le due norme, pur nella loro diversità, sembrano prefigurare la possibilità che, anche in caso di mancata ottemperanza alla richiesta di integrazione, il procedimento prosegua comunque, senza che il vizio di forma venga sanato: se il termine per il deposito non è rispettato, Tribunale e Corte di giustizia "decidono se" l'inosservanza comporta l'irricevibilità del ricorso, lasciando quindi spazio ad una possibile decisione in senso contrario.

Non del tutto coerente con ciò è invece quanto previsto dalle istruzioni pratiche alle parti della Corte di giustizia che al punto 12 prevedono che l'inosservanza delle prescrizioni ivi elencate, tra cui si legge la rappresentanza delle parti, determina l'irricevibilità del ricorso. Il contenuto di tale previsione normativa pare tuttavia doversi interpretare in

⁷⁰¹ Ci si riferisce all'inosservanza del termine attribuito dal cancelliere.

senso conforme al contenuto del regolamento di procedura e senza dubbio non in senso abrogativo di quanto stabilito dall'articolo 119 RP CG.

Conseguentemente, anche ipotizzando che in caso la richiesta di deposito del certificato non venisse adempiuta la conseguenza fosse sempre la dichiarazione di irricevibilità del ricorso, quel che rileva ai fini del presente ragionamento è il termine attribuito all'interessato per rimediare ad un vizio che, potenzialmente, potrebbe esser ancora più grave della mancata indipendenza: il deposito del certificato previsto dagli articoli 51 RP Trib. e 119 RP CG ha infatti lo scopo di dimostrare la qualità di avvocato, requisito essenziale per la corretta rappresentanza in giudizio ai sensi dell'articolo 19 Statuto. Volendo giungere al paradosso, potrebbe ipotizzarsi un caso in cui il rappresentante non deposita la prova della propria qualità neanche entro il termine attribuito dal cancelliere in quanto privo della stessa e, nonostante ciò, il Tribunale (o la Corte di giustizia) decidono che tale inosservanza non merita di essere sanzionata con l'irricevibilità del ricorso e consentono la prosecuzione del procedimento. Si giungerebbe così all'assurdo per cui un ricorrente rappresentato da un soggetto non qualificato potrebbe vedersi aperte le porte della giustizia europea, mentre un altro, rappresentato da un avvocato qualificato, il quale tuttavia ha un rapporto lavorativo con lui, sarebbe soggetto ad un'ordinanza di irricevibilità senza alcuna possibilità di rimediare. Per quanto tale situazione sia volutamente provocatoria, rende in maniera chiara l'idea della scarsa coerenza dell'attuale sistema.

Ad alimentare tale incoerenza è un secondo aspetto procedurale, vale a dire la disciplina dell'esclusione dell'avvocato dal procedimento.

Le norme di riferimento sono, per il Tribunale, l'articolo 55 RP Trib., e per la Corte di giustizia, l'articolo 46 RP CG, che recano il medesimo testo e consentono ai due consessi giudiziari di escludere un avvocato, agente o consulente⁷⁰² qualora ritengano che il loro comportamento «sia incompatibile con il decoro» del Tribunale o della Corte di giustizia «o con

⁷⁰² Le norme richiamano espressamente tutte e tre le figure, prevedendo un sistema unitario di sanzione dei comportamenti dei rappresentanti delle parti, a prescindere dalle loro qualità e qualifiche. Stante l'oggetto della riflessione, d'ora in poi l'analisi sarà concentrata sulle conseguenze e sull'applicazione di tali disposizioni alla figura degli avvocati.

quanto richiesto da una buona amministrazione della giustizia» oppure, ancora, laddove tali soggetti utilizzino i diritti «inerenti alle [loro] funzioni per scopi diversi da quelli per i quali tali diritti sono stati riconosciuti». Il meccanismo sanzionatorio previsto per questi casi è già stato brevemente analizzato e non verrà dunque nuovamente descritto⁷⁰³, limitando l'analisi a due aspetti particolarmente rilevanti ai fini del ragionamento. Innanzitutto, non può non saltare agli occhi la somiglianza tra uno dei casi per cui è prevista la possibile esclusione dell'avvocato e lo scopo (o meglio, uno degli scopi) per cui Tribunale e Corte di giustizia richiedono che l'avvocato sia indipendente: il riferimento è alla nozione di "buona/corretta amministrazione della giustizia".

Orbene, in materia di indipendenza dell'avvocato, come si è avuto modo di vedere attraverso la rassegna giurisprudenziale poc'anzi riportata⁷⁰⁴, non è stato chiarito a cosa tale perifrasi faccia riferimento, lasciando ampia flessibilità interpretativa circa il suo contenuto.

Gli articoli 55 RP Trib. e 46 RP CG mirano alla tutela del sistema giudiziario in generale⁷⁰⁵ e vogliono dunque colpire, ad esempio, i casi di presentazione di ricorsi manifestamente inammissibili o pretestuosi⁷⁰⁶.

Stante l'identità tra le due formulazioni non appare irragionevole ritenere che quanto richiesto a fondamento dell'indipendenza dell'avvocato possa corrispondere ai casi che giustificano, *a contrariis*, l'applicazione degli articoli 46 RP CG e 55 RP Trib., tenuto altresì conto del fatto che trattasi di due facce della stessa medaglia, in cui, a fare da *discrimen*, è solo il momento in cui la corretta amministrazione della giustizia viene messa in pericolo.

⁷⁰³ Si richiama, sul punto, il precedente paragrafo 4.1.1.

⁷⁰⁴ Si rinvia al paragrafo 4.3.1.a.

⁷⁰⁵ In questo senso si distingue dalla prima ipotesi prevista dalle medesime norme che sanziona i comportamenti che arrecano pregiudizio al decoro della Corte. In tal caso, infatti, ad essere pregiudizievole è una condotta specifica tenuta in un determinato procedimento nei confronti di un determinato soggetto che in quella causa ricopre un ruolo, diversamente dalla tutela del sistema giudiziario generale, che viene assicurata con la seconda ipotesi qui in analisi.

⁷⁰⁶ E. GAMBARO, *Articolo 46. Esclusione dal procedimento*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit., p. 451 ss.

Infatti, nel caso dell'indipendenza dell'avvocato, il «superiore interesse della giustizia»⁷⁰⁷ viene tutelato al momento iniziale del procedimento, per verificarne la ricevibilità e dunque ancora prima che la causa sia instaurata nel merito: tanto è vero che l'eventuale accertamento negativo comporta una decisione in via preliminare.

Diversamente, quando la «buona amministrazione della giustizia» diviene motivo di esclusione dell'avvocato, essa viene valutata *in itinere*, a procedimento già avviato.

La necessità di porre l'accento sul momento in cui la verifica in questione viene compiuta deriva dalla grande differenza nelle conseguenze che ne derivano: nel primo caso, infatti, l'interesse superiore della giustizia viene garantito mediante un'automatica declaratoria di irricevibilità del ricorso, irrimediabile e in concreto spesso determinante di una definitiva preclusione all'accesso alla giustizia europea.

Completamente diversa è invece la seconda ipotesi: laddove, infatti, il comportamento dell'avvocato metta a repentaglio la buona amministrazione della giustizia durante il procedimento, i regolamenti offrono un rimedio al ricorrente. Ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 3 RP CG e dell'articolo 55, paragrafo 3 RP Trib., «quando un agente, un consulente o un avvocato è escluso dal procedimento, quest'ultimo è sospeso fino alla scadenza del termine impartito dal presidente alla parte interessata per designare un altro agente, consulente o avvocato». In altre parole, laddove venga rilevata una delle cause di esclusione, al ricorrente viene attribuito un termine per sostituire il proprio avvocato e, in pendenza di esso, il procedimento è sospeso.

Vi è quindi un'evidente disparità di trattamento tra le due ipotesi che, dopotutto, presentano chiare analogie l'una con l'altra: certamente il ventaglio di condotte idonee a mettere a rischio la buona amministrazione della giustizia nel corso del procedimento può essere maggiore dell'ipotesi della mancanza di indipendenza dell'avvocato, ma, proprio per questo, non

⁷⁰⁷ Formulata utilizzata, secondo diverse declinazioni, in tutte le decisioni emesse da Tribunale e Corte di giustizia in materia di indipendenza dell'avvocato, come rilevato nella rassegna giurisprudenziale di cui al paragrafo 4.4.1.a.

si comprende per quale ragione le conseguenze siano così differenti e sbilanciate.

Peraltro, sospensione del procedimento e attribuzione di un termine per la sostituzione dell'avvocato sono applicati anche quando quest'ultimo abusi dei poteri attribuitigli dalla sua funzione per scopi diversi da quelli per cui gli sono conferiti. La scarsa casistica disponibile non consente una valutazione a tutto tondo delle fattispecie che possono essere fatte rientrare in questa ipotesi, alla quale viene tuttavia ad esempio ricondotto il caso di abuso del diritto di accesso alla giustizia, mediante la proposizione di liti temerarie o vessatorie, in grado di raggiungere il livello della malafede processuale, o ancora il caso in cui un ricorso sia proposto a meri fini mediatici o secondo calcoli elettorali⁷⁰⁸. Appare difficile comprendere come un avvocato che non sia indipendente (secondo i canoni stabiliti da Tribunale e Corte di giustizia) rispetto al proprio cliente rappresenti un pericolo più grave per l'amministrazione della giustizia di un avvocato che propone un ricorso che integra malafede processuale.

Se il diritto dell'Unione europea deve poggiare, tra gli altri, sul principio di proporzionalità, è imprescindibile che esso operi anche nel diritto processuale applicato dinanzi alle sue corti: le sanzioni stabilite per i vizi formali dell'atto non potranno quindi essere più gravi di quelle stabilite per comportamenti che possono effettivamente mettere a rischio la corretta amministrazione della giustizia.

Fino ad oggi i giudici di Kirchberg non si sono espressi in materia di irricevibilità: come si è avuto modo di constatare, l'analisi e il dibattito tra Tribunale e Corte di giustizia ha sempre riguardato la nozione di indipendenza in sé e mai il tema dei rimedi processuali alternativi all'automatica irricevibilità del ricorso. Sono stati piuttosto i ricorrenti a mettere in luce l'incompatibilità di un tale approccio, contestandone la coerenza con le tutele richieste dall'articolo 47 della Carta, tema che viene affrontato solo *in limine* dalla Corte di giustizia nei casi in cui ha annullato le decisioni del Tribunale. L'occasione per pronunciarsi definitivamente sul

⁷⁰⁸ E. GAMBARO, *Articolo 46. Esclusione dal procedimento*, cit., p. 450.

punto potrebbe essere offerta, si è già detto, dalla vicenda Studio Legale Ughi e Nunziante.

Nell'attesa delle determinazioni della Corte, sono stati però gli avvocati generali a rilevare l'incoerenza del sistema: dapprima, l'Avvocato Generale Bobek, nelle sue conclusioni nella causa *Uniwersytet Wrocławski*, di cui si darà atto a breve per l'innovatività dello schema proposto, e in un secondo momento l'Avvocato Generale Emiliou in *Universität Bremen*, in cui afferma che la dichiarazione automatica di irricevibilità del ricorso va «al di là di quanto necessario»⁷⁰⁹ per tutelare la buona amministrazione della giustizia e gli interessi del cliente, con un implicito, ma chiaro riferimento al principio di proporzionalità poc'anzi menzionato. E la soluzione alternativa è, a suo avviso, rinvenibile proprio all'articolo 55 RP Trib., il quale raggiunge gli obiettivi desiderati con «mezzi meno gravosi»⁷¹⁰, poiché «permette (...) di garantire le condizioni necessarie per assicurare la giustizia, escludendo un rappresentante processuale che, con il suo comportamento, lede tali condizioni, facendo salva, al contempo, la possibilità che la causa sia esaminata, purché il ricorrente non ometta di designare un altro rappresentante»⁷¹¹.

4.3.1.c. Le conclusioni dell'Avvocato Generale Bobek in Uniwersytet Wrocławski: un nuovo paradigma è possibile?

Per riassumere la prima parte di questa analisi, può essere interessante ripercorrere il ragionamento dell'Avvocato Generale Bobek in *Uniwersytet Wrocławski* in cui critica duramente l'approccio del Tribunale, suggerendo alla Corte di giustizia una rivoluzione sul punto, che essa accoglie solo in parte, procedendo ad un «riorientamento». La critica dell'Avvocato Generale è omnicomprensiva e per questa ragione merita di essere analizzata specificamente, in quanto offre uno schema del tutto alternativo a quanto attualmente applicato nella giurisprudenza di Lussemburgo.

⁷⁰⁹ Conclusioni dell'AG Emiliou, *Universität Bremen*, cit., punto 103.

⁷¹⁰ *Ibidem*, punto 105.

⁷¹¹ *Ibidem*, punto 104.

In prima battuta, l'Avvocato Generale contesta la trasposizione in via giurisprudenziale della nozione di indipendenza dell'avvocato dal campo della segretezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente in materia di concorrenza a quanto previsto dall'articolo 19 Statuto. Pur riconoscendo il frequente ricorso ai «trasferimenti giurisprudenziali» al fine di incrementare «la prevedibilità e la coerenza di un ordinamento giuridico nel suo insieme»⁷¹², rileva la problematicità di una tale operazione nel settore di cui si tratta.

In particolare, non rinviene l'opportunità di trasformare una nozione peculiare di uno specifico settore in «criterio generale per l'indipendenza di un avvocato in un contesto diverso, in cui sono presenti attori diversi con interessi diversi e, in ultima analisi, possa essere utilizzato non già per creare uno spazio di comunicazione privilegiata, bensì per privare effettivamente i ricorrenti non privilegiati del loro accesso agli organi giurisdizionali dell'Unione europea»⁷¹³.

A ciò aggiunge: il rilievo dell'assenza del termine "indipendenza" nel testo dell'articolo 19 Statuto; l'assenza di criteri chiari che consentano ai ricorrenti di prevedere le conseguenze della scelta del rappresentante⁷¹⁴; e, da ultimo, la peculiarità dell'interpretazione offerta dal Tribunale circa le conseguenze della mancata indipendenza⁷¹⁵.

⁷¹² Conclusioni dell'Avvocato Generale Michal Bobek, presentate il 24 settembre 2019, *Uniwersytet Wrocławski c. Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA)*, cause riunite C-515/17 P e C-561/17 P, punto 52.

⁷¹³ *Ibidem*, punto 56.

⁷¹⁴ *Ibidem*, punti 65-66: «Tuttavia, non si può affermare che, a causa della varietà delle potenziali situazioni di fatto, sia impossibile formulare un criterio atto a rendere prevedibili per i ricorrenti le potenziali conseguenze di una scelta di un rappresentante in giudizio. Il fatto che il criterio e i principi per la sua applicazione siano attualmente imprevedibili dal punto di vista dei ricorrenti è ulteriormente corroborato dalla circostanza che né l'articolo 19 dello Statuto, né le altre disposizioni dello Statuto, né il regolamento di procedura del Tribunale, stabiliscono come dovrebbe essere inteso il concetto di "avvocato"».

⁷¹⁵ *Ibidem*, punti 73-74: «I codici di procedura (giudiziaria) contengono in genere un elenco di gravi e sostanziali vizi del ricorso (...) che non possono essere sanati e renderebbero pertanto il ricorso irricevibile. Per contro, qualsiasi altra potenziale problematica che riguardi un ricorso che non sia di gravità tale da figurare in tale elenco, in genere quelle relative a questioni procedurali (...) sarebbero quindi considerati vizi procedurali e sanabili in seguito ad un avviso rivolto alla parte emesso dall'autorità giudiziaria in questione. Se l'accesso alla giurisdizione deve essere un diritto e non solo uno slogan, la massima interpretativa per orientarsi tra questi due tipi di vizi sarebbe probabilmente la seguente:

Prima di sviluppare la propria proposta, l'Avvocato Generale svolge altresì un'analisi circa il corretto ordinamento cui fare riferimento nell'interpretazione dell'articolo 19 Statuto, giungendo alla conclusione che mentre l'abilitazione generale all'esercizio della professione forense deve effettivamente essere valutata sulla base del diritto nazionale, diversamente, la «qualità della rappresentanza in giudizio»⁷¹⁶ dovrebbe essere verificata secondo l'autonoma nozione di diritto dell'Unione europea.

In questo senso, «l'interesse *primario* perseguito dalla rappresentanza in giudizio è naturalmente un interesse *privato*. Nel tutelare gli interessi dei clienti privati, viene servito anche l'interesse pubblico a una buona amministrazione della giustizia»⁷¹⁷: il ragionamento seguito dal Tribunale viene quindi ribaltato a favore della preminenza dell'interesse privato su quello pubblico⁷¹⁸.

Secondo questa linea di pensiero, l'intervento dell'organo giudiziario dovrebbe essere limitato ai casi in cui occorre «proteggere il ricorrente dal suo avvocato»⁷¹⁹, rimanendo in tutte le altre ipotesi una questione di mera fiducia tra rappresentante e rappresentato: il cliente è libero di scegliere il proprio avvocato e l'avvocato è in linea di principio libero di scegliere i propri clienti.

L'indipendenza dovrebbe quindi unicamente essere valutata nella sua componente interna, vale a dire quale assenza di conflitti di interesse, da intendersi come quelle situazioni nelle quali è messa manifestamente in

se non si tratta di un vizio sostanziale presente nell'elenco dei "peccati non sanabili", il vizio in questione dovrebbe essere sanabile. Se non esiste un tale elenco, ciò che costituisce un vizio sostanziale non sanabile deve essere interpretato in modo restrittivo, nel senso che include solo problemi gravi che impediscono effettivamente di comprendere o trattare correttamente il ricorso» (corsivi originali).

⁷¹⁶ *Ibidem*, punto 101.

⁷¹⁷ *Ibidem*, punto 106 (corsivi originali).

⁷¹⁸ *Ibidem*, punto 108: «Anche se non può non desiderare che gli avvocati siano eroi romantici e altruisti che perseguono gli interessi superiori della giustizia, se necessario anche contro la volontà dei loro clienti e del resto del mondo, la realtà è che la rappresentanza legale è innanzitutto un servizio. La prestazione di tale servizio regolamentato deve effettivamente rispettare una serie di condizioni e standard, ma tale servizio non è reso principalmente nell'interesse superiore della giustizia, ma nell'interesse di un particolare cliente».

⁷¹⁹ *Ibidem*, punto 111.

discussione la capacità dell'avvocato di agire «esclusivamente nel migliore interesse del cliente»⁷²⁰, a favore invece di interessi propri o di terze parti. Coerentemente, l'Avvocato Generale mette in guardia dal rischio di eccessive ingerenze da parte degli organi giurisdizionali, i quali non devono incorrere in speculazioni, ma limitarsi a sanzionare situazioni in cui il conflitto è di gravità tale da indurre qualsiasi giudice a superare la scelta privata della parte⁷²¹.

Anche da un punto di vista processuale, l'Avvocato Generale critica la scelta del Tribunale (mai sconfessata dalla Corte di giustizia) di ritenere il difetto insanabile e dunque procedere a dichiarare l'automatica irricevibilità del ricorso. Diversamente, il rimedio previsto dall'articolo 51, paragrafo 4 RP Trib. non dovrebbe essere restrittivamente applicato solo all'ipotesi del mancato deposito dei documenti che attestino il possesso dell'abilitazione da parte dell'avvocato, ma in generale a tutti i requisiti legati alla rappresentanza della parte privata: di conseguenza, anche nei casi in cui il Tribunale rinvenga un vizio di indipendenza dell'avvocato (nei sensi poc'anzi riferiti) dovrebbe informare l'interessato delle ragioni che lo hanno portato a mettere in discussione la qualità del suo rappresentante, attribuendogli un termine per la sua sostituzione e informandolo delle eventuali conseguenze in caso di mancata ottemperanza entro il detto termine. Solo in questo modo sarebbe preservato il diritto di accesso alla giustizia della parte privata⁷²².

⁷²⁰ *Ibidem*, punto 136.

⁷²¹ *Ibidem*, punto 141: «O il conflitto è evidente e di gravità tale da indurre qualsiasi organo giurisdizionale a scavalcare, nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, una scelta – privata – dell'avvocato, oppure non lo è, nel qual caso eventuali carenze dovrebbero essere risolte in un secondo tempo vuoi in un procedimento disciplinare contro l'avvocato che ha violato il codice deontologico, vuoi in un'azione civile per danni intentata dal cliente contro il suo avvocato».

⁷²² Nelle sue conclusioni, l'Avvocato Generale è duro nel ritenere l'approccio del Tribunale formale e nel favorire invece un'interpretazione evolutiva anche delle norme processuali in vigore: «Tale interpretazione non solo sarebbe molto formale, per non dire formalistica, ma ignorerebbe anche la logica dell'evoluzione progressiva delle norme di procedura degli organi giurisdizionali dell'Unione europea e, soprattutto, la garanzia fondamentale di un effettivo diritto di accesso ad un giudice» (conclusioni dell'AG Bobek, *Uniwersytet Wrocławski*, cit., punto 155).

4.3.1.d. L'asimmetria nella rappresentanza dei ricorrenti privilegiati e non privilegiati.

Un ulteriore elemento che merita di essere considerato a sostegno di una revisione dell'approccio finora adottato è costituito dall'asimmetria esistente tra la rappresentanza dei ricorrenti privilegiati e non privilegiati: il riferimento è evidentemente alla distinzione tra agente e avvocato prevista dall'articolo 19 Statuto.

I commentatori affermano che lo scopo di tale norma è quello di imporre un generale obbligo di rappresentanza tecnica dinanzi ai giudici di Lussemburgo, a prescindere dalla natura del soggetto rappresentato⁷²³.

Una differenza sostanziale sussiste tuttavia nel rapporto tra rappresentante e rappresentato: se nel caso dei ricorrenti non privilegiati, come si è ampiamente illustrato, l'avvocato è tenuto a dimostrare di essere indipendente dal proprio cliente, al contrario, nel caso di Stati membri e istituzioni, l'agente (che potrà a sua volta essere assistito da avvocati e consulenti) rappresenterà, spesso e volentieri, lo stesso ente di cui è funzionario e nella cui struttura organizzativa è ontologicamente inserito⁷²⁴. All'agente non è infatti richiesto di essere indipendente, qualità che, d'altronde, non potrebbe in alcun modo dimostrare; anzi, è la norma stessa a far sorgere la presunzione contraria, vale a dire che i ricorrenti privilegiati debbano necessariamente essere rappresentati da un loro funzionario interno o, comunque, da qualcuno che sia ad essi legato funzionalmente.

Nessun problema di coerenza del sistema alla luce della tutela giurisdizionale effettiva sorge con riguardo al generale obbligo di rappresentanza: le Corti di Lussemburgo e Strasburgo hanno infatti chiarito che è ben possibile prevedere che le parti di un procedimento siano obbligatoriamente assistite e rappresentate, soprattutto nei casi in cui sia necessaria una competenza tecnica tale per cui consentire al ricorrente di autorappresentarsi rischierebbe di costituire un *vulnus* all'effettività della

⁷²³ E. GAMBARO, *Articolo 19*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit., p. 85.

⁷²⁴ La scelta degli agenti quali rappresentanti degli Stati membri può ricondursi alla prassi dinanzi ai tribunali internazionali, mentre risulta meno comprensibile il loro richiamo per la difesa delle istituzioni dell'Unione europea.

sua difesa più che una sua tutela. In questi termini è stato peraltro chiarito che se è vero che la difesa tecnica obbligatoria può costituire un ostacolo all'accesso alla giustizia, in virtù dei costi che i servizi legali di un professionista comportano, nondimeno spetterà ai singoli ordinamenti interessati prevedere sistemi di supporto economico, ad esempio nelle forme del gratuito patrocinio, quale contemperamento a tale rischio di sbarramento⁷²⁵.

La complessità del procedimento dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea pare pertanto giustificare l'obbligo di rappresentanza, il quale tuttavia, in questa accezione, dovrebbe leggersi quale obbligo di rappresentanza "tecnica": in altre parole, l'articolo 19 Statuto sembrerebbe richiedere che tutti i ricorrenti siano rappresentati da soggetti dotati delle competenze tecniche necessarie a far fronte al tecnicismo del processo e ciò a tutela dei loro stessi diritti di difesa⁷²⁶.

Se questo è lo scopo – e pare ragionevole lo sia – non si comprende appieno la marcata differenziazione tra assoluta indipendenza pretesa dall'avvocato del ricorrente non privilegiato e intrinseca dipendenza dell'agente, funzionario dell'istituzione o dello Stato membro che rappresenta. Delle due, infatti, l'una: o il fulcro è l'indipendenza, quale requisito essenziale per una corretta amministrazione della giustizia, e allora essa deve essere richiesta e pretesa dai rappresentanti di qualsiasi parte di un procedimento; oppure il fulcro è la difesa tecnica, e allora a rilevare non sarà tanto l'indipendenza del rappresentante rispetto al rappresentato, quanto piuttosto la competenza del primo.

⁷²⁵ Si rinvia sul punto al capitolo primo, paragrafo 1.3.1.b.

⁷²⁶ Coerentemente, peraltro, le norme processuali europee prevedono la possibilità di ricorrere al gratuito patrocinio laddove il ricorrente non privilegiato sia privo delle risorse economiche necessarie a sostenere la propria azione. Lo Statuto non contiene previsioni in merito al gratuito patrocinio, che trova tuttavia il proprio fondamento nei regolamenti di procedura. In particolare, il regolamento di procedura della Corte di giustizia disciplina agli articoli 115-118 il ricorso al gratuito patrocinio nei procedimenti pregiudiziali e agli articoli 185-189 quello in caso di procedimenti di impugnazione. Il regolamento di procedura del Tribunale disciplinava unitariamente, agli articoli 146-150, il gratuito patrocinio sia per le azioni dirette sia per l'impugnazione delle decisioni del Tribunale della Funzione Pubblica. Tali norme sono oggi applicabili solo alle azioni dirette, stante l'abolizione del TFP e l'abrogazione, ad opera dell'ultima riforma del regolamento, del suo Titolo Quinto dedicato ai procedimenti di impugnazione delle sue decisioni.

La prima di queste due visioni interpretative non pare percorribile, poiché chiaramente *contra legem*: l'articolo 19 Statuto indica espressamente gli agenti quali legittimi rappresentanti dei ricorrenti privilegiati, lasciando intendere che il tema dell'indipendenza, con riguardo a questa categoria di soggetti, non si pone.

Resta quindi da verificare la percorribilità della seconda: unico argomento contrario ad essa pare essere la costante giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale, irremovibili nel richiedere il rispetto del requisito in disamina.

Eliminare dalla scena l'indipendenza dell'avvocato restituisce al sistema processuale europeo la sua coerenza interna.

In primis, appurata la legittimità, anche sotto il profilo della tutela giurisdizionale effettiva, dell'obbligo di difesa tecnica, la distinzione tra agenti per i ricorrenti privilegiati e avvocati per i ricorrenti non privilegiati perde di pregnanza: è evidente che un'istituzione o uno Stato ben possono avere al proprio interno le competenze tecniche necessarie a sostenere un giudizio dinanzi alla Corte di giustizia o al Tribunale. Basti pensare alla presenza all'interno di ciascuna istituzione europea di un servizio giuridico, appositamente incaricato del supporto legale. Diversamente, il legislatore europeo ha scelto di imporre la rappresentanza per il tramite di un avvocato alle parti private, estendendo peraltro la possibilità di ricorrere alla propria difesa per il tramite di un professore universitario laddove ne sussistano le condizioni. Certo, ci si potrebbe ancora chiedere per quale ragione, se il *focus* è la difesa tecnica, resti precluso il diritto di autorappresentanza per quei soggetti che siano in possesso delle qualità e competenze necessarie (si pensi agli avvocati stessi o anche ai legali interni di una società): tale argomento, per quanto valido, non mina le conclusioni raggiunte circa il requisito dell'indipendenza. Da un lato, la giurisprudenza europea (di Corte di giustizia e Corte EDU) ha chiarito che il diritto all'equo processo non riconosce necessariamente un diritto all'autorappresentanza, lasciando ai singoli ordinamenti di volta in volta considerati di valutare come siano meglio tutelati i diritti delle parti e la corretta amministrazione della

giustizia⁷²⁷. Dall'altro, l'autorappresentanza nulla ha a che vedere con l'indipendenza dell'avvocato, tanto è vero che la casistica di cui si è dato atto tiene ben distinte le due ipotesi, verificando, dapprima che non si tratti di un caso di autorappresentanza e poi, successivamente, che l'avvocato sia indipendente rispetto al ricorrente.

Secondariamente, togliere dall'equazione l'indipendenza, restituisce il giusto significato anche alle sanzioni processuali: la manifesta irricevibilità del ricorso potrebbe infatti essere dichiarata, a quel punto, solo in caso di mancata rappresentanza, vale a dire in quei casi in cui la parte abbia depositato il proprio ricorso personalmente (in altri termini, nelle ipotesi che integrano l'autorappresentanza). E ciò, né creerebbe problemi di certezza del diritto in quanto Statuto e regolamenti di procedura sono chiari nel richiedere la terzietà del rappresentante rispetto al rappresentato, né potrebbe considerarsi una conseguenza sproporzionata al vizio contestato: il ricorso sarebbe irricevibile perché manifestamente mancante di uno dei requisiti (processuali) stabiliti dalla normativa in materia.

Infine, superare l'indipendenza dell'avvocato consente di evitare la disparità di trattamento che si viene altrimenti a creare nella rappresentanza tra ricorrenti privilegiati e parti private: se si esce dalla sfera della difesa tecnica, diviene infatti complesso giustificare una così lampante distinzione tra la legittima rappresentanza operata dagli agenti, che sono funzionari e dipendenti della stessa istituzione di cui difendono gli interessi e l'illegittima rappresentanza di un avvocato che abbia un qualche rapporto con la parte privata sua cliente, soprattutto laddove l'unica ragione ipotizzabile implicherebbe una volontà della Corte di giustizia dell'Unione europea di restringere ulteriormente (al di là dei già rigidi limiti della legittimazione attiva⁷²⁸) l'accesso alla tutela diretta dei ricorrenti non privilegiati, attraverso una lettura estremamente restrittiva del terzo paragrafo dell'articolo 19 Statuto, con tutte le problematiche che ciò comporta e che sono state analizzate.

⁷²⁷ Si rinvia, ancora una volta, al capitolo primo, paragrafo 1.3.1.a.

⁷²⁸ Si rinvia al capitolo terzo, paragrafo 3.2.2.

4.3.1.e. Riflessioni conclusive.

L'impostazione seguita dall'Avvocato Generale Bobek risulta totalmente condivisibile.

Oggetto del dibattito presso le due istanze giudiziarie di Lussemburgo dovrebbe essere la compatibilità con il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva di un approccio che, in via giurisprudenziale, anziché allargare, restringe il diritto di accesso alla giustizia dei ricorrenti non privilegiati.

In diverse occasioni i giudici europei sono stati chiamati – anzi spesso implorati – di interpretare estensivamente alcune norme del diritto dell'Unione europea al fine di rendere sempre più accessibile la giustizia europea. Come noto, non sempre la Corte di giustizia dell'Unione europea ha supportato tali richieste: celebre è il tema, già affrontato, della legittimazione attiva dei ricorrenti non privilegiati nelle azioni di annullamento⁷²⁹. In questo caso la Corte ha scelto di non modificare la propria interpretazione, la quale, tuttavia, trova un proprio fondamento nel dato letterale offerto dai Trattati: è possibile discutere della portata delle nozioni di "interesse individuale" e "interesse diretto", ma non può negarsi che tali requisiti siano espressamente previsti dall'articolo 263 TFUE.

Diverso è invece quanto avviene con riguardo all'indipendenza dell'avvocato, che viene, di fatto, trasformata in un ulteriore requisito di ammissibilità dei ricorsi diretti senza che alcuna norma scritta lo preveda espressamente. Ciò, peraltro, con due ulteriori distorsioni a danno del ricorrente e del suo diritto di accesso alla giustizia: la prima, consistente nell'impossibilità di operare una valutazione preventiva del rispetto del requisito. Il riorientamento della Corte di giustizia non è infatti stato sufficiente a superare l'approccio casistico alla valutazione dell'indipendenza dei singoli rappresentanti: fatti salvi i casi che evidentemente esulano dal problema in questione, permane un'ampia zona grigia nella quale i ricorrenti non saranno in grado di valutare con certezza, in anticipo, se il loro ricorso sarà dichiarato ricevibile, con un importante *vulnus* alla certezza del diritto.

⁷²⁹ Si rinvia sul punto al capitolo terzo, paragrafo 3.2.2.

La seconda distorsione, di natura prettamente procedurale, inerisce allo strumento scelto dai giudici di Lussemburgo per sanzionare la mancata indipendenza dell'avvocato: strumento che, anche in questo caso, non trova supporto nella lettera della procedura o del diritto primario. Non pare infatti condivisibile l'affermazione dell'Avvocato Generale Emiliou in *Universität Bremen*, secondo cui «l'obbligo di essere rappresentati da un rappresentante processuale indipendente costituisce una condizione di ricevibilità del ricorso»⁷³⁰. La condizione di ricevibilità prevista dall'articolo 19 Statuto si limita a stabilire che le parti diverse da quelle elencate al primo e secondo paragrafo, «devono essere rappresentate da un avvocato». Ripartendo quindi da un'interpretazione letterale della norma, il requisito da rispettare è quello della rappresentanza e quindi di terzietà dell'avvocato (o del professore universitario nei casi previsti): in altri termini, il divieto di autorappresentanza. Il che non è sconfessato dalle norme di procedura: l'articolo 119 RP CG stabilisce infatti che l'avvocato è tenuto a depositare un certificato che attesti la sua abilitazione al patrocinio e la medesima previsione è contenuta all'articolo 51 RP Trib. Ancora una volta, nessun richiamo all'indipendenza.

Lo schema replicato dai giudici di Kirchberg si scontra, peraltro, con la sua stessa giurisprudenza relativa al diritto di avvalersi di un difensore stabilito dal diritto derivato per i procedimenti dinanzi ai giudici nazionali⁷³¹. Richiamando le statuizioni della Corte EDU, la Corte di giustizia afferma, nella sentenza *Kolev*: «Orbene, risulta, in sostanza, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, se è vero che il diritto di avvalersi di un difensore di cui a detto articolo 6, paragrafo 3, implica la possibilità per la persona interessata di ricorrere a un difensore di sua scelta, tale possibilità non è tuttavia assoluta. Essa può così essere soggetta a talune restrizioni purché siano previste dalla legge, rispondano a un obiettivo

⁷³⁰ Conclusioni dell'AG Emiliou, *Universität Bremen*, cit., punto 96.

⁷³¹ Per un confronto e una panoramica sul tema della difesa in giudizio, si veda: M. LIČKOVÁ, J.S. MULLOR, *Limitations to access to justice and Article 47 of the Charter: the right to be advised, defended and represented*, in F. CASAROSA, M. MORARU (eds), *The practice of judicial interaction in the field of fundamental rights: the added value of the Charter of fundamental rights of the EU*, Cheltenham, 2022, p. 146 ss.

d'interesse generale e siano proporzionate a tale obiettivo»⁷³². Nel caso di specie le limitazioni poste dalla legislazione bulgara miravano a garantire ai soggetti una difesa effettiva, considerata a rischio quando l'avvocato versi in conflitto di interessi con il proprio cliente.

Ora, se si applica il test *Kolev* alla rappresentanza delle parti private dinanzi a Tribunale e Corte di giustizia, il risultato non è soddisfacente: la restrizione alla rappresentanza, determinata dal requisito di indipendenza, non è infatti stabilita dalla legge, non essendo prevista da alcuna fonte processuale europea; l'interesse perseguito non è chiaro, in quanto non si comprende appieno in quale modo un rapporto strutturato tra avvocato e cliente possa determinare un malfunzionamento nell'amministrazione della giustizia; e, infine, come si è avuto modo di analizzare, la limitazione non pare proporzionata, laddove comporta conseguenze importanti e definitive per la tutela dei diritti dei ricorrenti che le subiscono.

In quest'ottica, l'automatica irricevibilità del ricorso rappresenta una limitazione al diritto di accesso alla giustizia ingiustificata oltre che sproporzionata: peraltro, se è vero che la giurisprudenza della Corte di giustizia nonché della Corte EDU consentono limitazioni a tale diritto, è altrettanto innegabile che le limitazioni devono essere apposte nei limiti stabiliti dall'articolo 52 della Carta che, nel caso in questione, non paiono rispettati, non essendo possibile individuare quale sia l'interesse opposto, a tutela del quale il diritto di accesso alla giustizia è compreso.

Il tema della restrizione al diritto di accesso alla giustizia ha peraltro una rilevanza ancora maggiore laddove l'indipendenza dell'avvocato viene valutata e richiesta in materia di ricorsi diretti, vale a dire quelle azioni per le quali i requisiti di accesso alla giustizia europea sono già valutati con particolare rigore e attraverso l'interpretazione restrittiva delle norme contenute nei Trattati.

L'ulteriore delimitazione derivante da una stringente interpretazione del requisito di indipendenza dell'avvocato non pare quindi proporzionata neanche dal punto di vista sostanziale, andando a privare i ricorrenti privilegiati del diritto di ricorso all'unico giudice competente a conoscere

⁷³² Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 giugno 2018, *Nikolay Kolev, Milko Hristov, Stefan Kostadinov*, causa C-612/15, punto 106.

delle loro questioni. Come si è visto, infatti, la competenza in materia di ricorsi diretti è esclusivamente devoluta a Lussemburgo con la conseguenza che ogni limitazione di accesso ad essa dovrebbe essere valutata con estrema attenzione, poiché potenzialmente foriera di conseguenze sostanziali importanti nella sfera giuridica dei soggetti interessati.

SECONDA PARTE

4.3.2. Il filtro di ammissibilità dell'appello tra attuale applicazione e nuove proposte di riforma.

Una delle più importanti novità della riforma del 2019 è senza dubbio l'introduzione del filtro di ammissibilità dell'appello previsto dall'articolo 58 *bis* Statuto⁷³³. Esso stabilisce che l'appello delle pronunce del Tribunale aventi ad oggetto una decisione di una delle commissioni di ricorso indipendenti degli uffici e agenzie europee ivi indicate è soggetto ad una preventiva verifica della sua ammissibilità, il cui esito sarà positivo solo laddove l'impugnazione sollevi una «questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione»⁷³⁴. Nella sua formulazione attuale la norma non si applica indistintamente alle decisioni di tutte le commissioni di ricorso indipendenti, essendo incluse solamente quelle dell'Ufficio europeo per la proprietà intellettuale, dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali, dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche e dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea⁷³⁵, nonché quelle delle commissioni di ricorso indipendenti istituite dopo il 1° maggio 2019 «nell'ambito di ogni altro ufficio o agenzia dell'Unione»⁷³⁶.

Tale limitazione sarà tuttavia superata dall'entrata in vigore della riforma dello Statuto che, oltre a delegare parte della competenza pregiudiziale al

⁷³³ Per una panoramica completa in merito a origini e funzionamento, si veda: M.-A. GAUDISSART, *L'admission préalable des pourvois: une nouvelle procédure pour la Cour de Justice*, in *Cahiers de droit européen*, 2020, p. 177 ss.

⁷³⁴ Articolo 58 *bis*, paragrafo 3 Statuto.

⁷³⁵ Articolo 58 *bis*, paragrafo 1 Statuto.

⁷³⁶ Articolo 58 *bis*, paragrafo 2 Statuto.

Tribunale⁷³⁷, ha ampliato l'elenco di cui all'articolo 58 *bis* Statuto⁷³⁸ ed estendendo l'applicazione del meccanismo di filtro anche alle decisioni emesse dal Tribunale in base ad una clausola compromissoria.

L'espansione dell'ambito di operatività della norma rende ancor più rilevante una riflessione circa i rapporti tra l'istituto e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, con particolare attenzione a due diversi aspetti: il primo, di natura strutturale, inerisce alla natura giuridica delle commissioni di ricorso indipendenti e al loro posizionamento nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea, da cui discende altresì la possibilità di invocare dinanzi ad essere le garanzie assicurate dall'articolo 47 della Carta. Il secondo aspetto, poggiando le sue fondamenta sulle risultanze del primo, analizza invece i requisiti di ammissibilità stabiliti dall'articolo 58 *bis* Statuto nonché dal regolamento di procedura della Corte di giustizia al fine di accertare se il loro contenuto e l'interpretazione fornite dai giudici di Lussemburgo presenti o meno criticità sotto il profilo dell'accesso alla giustizia e del diritto ad un rimedio effettivo.

Diversa peraltro è la valutazione da compiere con riguardo all'applicazione del filtro di ammissibilità alle pronunce del Tribunale emesse in virtù di una clausola compromissoria. In questi casi la limitazione all'appello non può essere giustificata dalla presenza di due livelli di controllo come nel caso delle commissioni di ricorso. Infatti, la Corte di giustizia dell'Unione europea giustifica la loro inclusione sulla base della scarsa rilevanza, per il diritto dell'Unione europea, delle questioni sollevate in tali procedimenti

⁷³⁷ Si rinvia sul punto al capitolo terzo, paragrafo 3.3.

⁷³⁸ La proposta di riforma menziona espressamente l'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie, l'Autorità bancaria europea, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia. Il testo del nuovo articolo 58 *bis*, nella bozza di regolamento di riforma, include espressamente: l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, il Comitato di risoluzione unico, l'Autorità bancaria europea, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, l'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie. È inoltre esteso alle decisioni del Tribunale relative alle pronunce di commissioni di ricorso indipendenti di ogni altro organo o organismo dell'Unione che devono essere adite prima di poter proporre un ricorso davanti al Tribunale costituito dopo il 1° maggio 2019.

per il diritto dell'Unione europea⁷³⁹. Curiosa è l'affermazione, contenuta nella proposta di riforma per cui «[d]al momento che le impugnazioni proposte in tale ambito non sollevano pertanto, in linea di principio, questioni importanti per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione, la Corte prevede di assoggettarle alla medesima procedura applicabile alle impugnazioni proposte avverso le decisioni del Tribunale relative alle decisioni delle summenzionate commissioni di ricorso». In una sorta di inversione tra causa ed effetto, la Corte afferma che siccome l'impugnazione in questi casi non comporta questioni rilevanti, allora può applicarsi il filtro: a rigore sarebbe stato tuttavia più corretto un ragionamento opposto, in base al quale, stante l'applicazione del diritto nazionale in questo tipo di procedimenti, l'impugnazione ha ragione di essere ammessa solo laddove solleva questioni rilevanti per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione europea. Diversamente, il rischio è quello di lasciar intendere che il generale diritto di appello sia sempre più inteso dai giudici di Lussemburgo quale procedimento ammesso eccezionalmente solo quando un tal tipo di questione viene sollevata, in parte quindi snaturando l'obiettivo dell'impugnazione come previsto dai Trattati.

4.3.2.a. Le commissioni di ricorso indipendenti nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea: tutela giurisdizionale effettiva?

Le agenzie decentrate hanno conosciuto, nel corso degli anni, una notevole proliferazione, accompagnata da una profonda evoluzione del loro ruolo

⁷³⁹ Si legge nel progetto di riforma: «(...) le cause promosse dinanzi al Tribunale in forza di una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato a nome o per conto dell'Unione non hanno beneficiato di un previo esame da parte di una commissione di ricorso indipendente prima di essere deferite al vaglio del Tribunale, ma esse richiedono a quest'ultimo solo di applicare al merito della controversia il diritto nazionale al quale fa riferimento la clausola compromissoria e non di applicare il diritto dell'Unione» (Domanda presentata dalla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 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, 30 novembre 2022). Il regolamento adottato ha mantenuto la proposta introducendo all'articolo 58 *bis*, paragrafo 2, lettera b), la seguente previsione: «le decisioni del Tribunale relative all'esecuzione di un contratto contenente una clausola compromissoria, ai sensi dell'articolo 272 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

nel panorama europeo⁷⁴⁰. Alle originarie funzioni più propriamente esecutive sono andate nel tempo affiancandosi altre funzioni, che hanno fatto percepire la necessità di operare forme di controllo più pregnanti sul loro operato: al controllo politico, contabile e amministrativo è andato così ad aggiungersi un controllo “giudiziale”, realizzato attraverso la creazione di commissioni di ricorso, talvolta indipendenti, interne alle agenzie, dinanzi alle quali possono essere impugnate le decisioni tecniche complesse emesse dall’agenzia, che richiedono, quindi, competenze specifiche⁷⁴¹.

La difficoltà nel categorizzare l’operato di tali soggetti può peraltro ricondursi, almeno in parte, all’eterogeneità tuttora esistente tra le agenzie decentrate, non inquadrabili all’interno di una definizione unitaria⁷⁴²; caratteristica che si riflette, necessariamente, anche sulle commissioni di ricorso interne ad esse, che si differenziano in termini sia di composizione sia di regole di funzionamento sia di portata delle decisioni, in virtù della diversità degli atti oggetto del loro sindacato⁷⁴³.

La dottrina ha lungamente discusso (e discute tuttora) della natura del controllo effettuato dalle commissioni di ricorso, con una distinzione tra chi invoca la continuità amministrativa tra attività dell’agenzia e commissione di ricorso interna e chi, invece, ha posto l’accento sulla cesura esistente tra l’operato della prima e il controllo della seconda, riconoscendo natura “quasi-giurisdizionale” alla funzione svolta dalle commissioni di ricorso. Il tema è quanto più rilevante con riguardo alla tutela giurisdizionale effettiva e l’incertezza che lo circonda è alimentata dall’interpretazione fornita dalla Corte di giustizia (e dal Tribunale) nonché da riforme procedurali non sistematiche.

Il fondamento giuridico delle commissioni di ricorso può rinvenirsi nell’articolo 263, paragrafo 5 TFUE, il quale prevede che «[g]li atti che

⁷⁴⁰ Per un’approfondita analisi dell’origine, ruolo ed evoluzione delle agenzie decentrate europee, si rinvia a: J. ALBERTI, *Le agenzie dell’Unione europea*, Milano, 2018; C. TOVO, *Le agenzie decentrate dell’Unione europea*, Napoli, 2016; E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni europee*, Padova, 2002.

⁷⁴¹ M. CHAMON, *Les agences décentralisées et le droit procédural de l’UE*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 541 ss.

⁷⁴² J. ALBERTI, *Le agenzie*, cit., p. 9.

⁷⁴³ G. GRECO, *Le commissioni di ricorso nel sistema di giustizia dell’Unione europea*, Milano, 2020, p. 5 ss.

istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti». Se tale norma consente di dare base giuridica alla creazione delle commissioni di ricorso, non è tuttavia idonea a dipanare i dubbi circa la loro natura, non esistendo, nella lettera dei Trattati, una chiara distinzione tra controllo giurisdizionale e controllo amministrativo indipendente⁷⁴⁴.

D'altro canto, tuttavia, è proprio la lettera dei Trattati istitutivi ad escludere le commissioni di controllo dal novero degli organi giurisdizionali dell'Unione europea. Ciò in virtù dell'articolo 19 TUE il quale include tra essi la Corte di giustizia, il Tribunale e i giudici nazionali, nonché i tribunali specializzati, da istituirsi secondo l'apposita procedura prevista dai Trattati stessi. Il *numerus clausus* degli organi che possono esercitare funzioni giurisdizionali dovrebbe essere elemento sufficiente, *rectius* determinante, per eliminare la possibilità di annoverarvi le commissioni di ricorso.

Accogliere un'interpretazione differente significherebbe ammettere una modifica *de facto* della struttura giurisdizionale dell'Unione europea, al di fuori dei Trattati e dunque in aperta violazione degli stessi. Tuttavia, se ciò da un punto di vista teorico ben potrebbe mettere tutti d'accordo, è nondimeno evidente che l'evoluzione dell'operato delle commissioni di ricorso, la giurisprudenza sviluppatasi con riguardo ad esse, nonché le recenti riforme di Statuto e regolamenti di procedura incrinano, almeno in parte, l'assunto di partenza⁷⁴⁵. È infatti innegabile che le norme che regolano la loro composizione, le regole procedurali da esse seguite (spesso simili ai regolamenti di procedura delle Corti europee), la natura contraddittoria del procedimento, nonché la loro tendenza a richiamare la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, offrono argomenti favorevoli a chi individua una tendenza alla "giurisdizionalizzazione" delle commissioni di

⁷⁴⁴ L. BOLZONELLO, *Independent administrative review within the structure of remedies under the Treaties: the case of the Board of Appeal of the European Chemical Agency*, in *European Public Law*, 2016, p. 571.

⁷⁴⁵ D. RITLENG, *Boards of Appeal of EU agencies and Article 47 of the Charter: uneasy bedfellows?*, in M. CHAMON, A. VOLPATO, M. ELIANTONIO (eds), *Boards of Appeal of EU agencies: towards judicialization of administrative review?*, Oxford, 2022, p. 305.

ricorso⁷⁴⁶. A ciò si aggiunge, da ultimo, un elemento particolarmente rilevante dal punto di vista procedurale, vale a dire il portato dell'articolo 58 *bis* Statuto, il quale impone, inevitabilmente, di adottare uno sguardo nuovo sul tema in questione⁷⁴⁷: istituito sul fondamento che le questioni oggetto di appello sarebbero già state al vaglio di due diversi livelli di controllo, sembrerebbe giocoforza doversi ritenere che la Corte di giustizia dell'Unione europea (fautrice della sua introduzione) consideri il controllo operato dalle commissioni di ricorso integrato nel panorama dei rimedi giurisdizionali. A questo punto, tuttavia, le criticità appaiono evidenti: considerare l'operato delle commissioni di ricorso quale controllo giurisdizionale sulle decisioni delle agenzie si scontra con l'architettura delineata dai Trattati che non consente di procedere ad una modifica della giustizia specializzata mediante una sostituzione *de facto* dei tribunali specializzati con le commissioni di ricorso indipendenti⁷⁴⁸; d'altro canto, escludere l'applicazione a loro e da parte loro delle garanzie previste dall'articolo 47 della Carta rappresenta un'eccessiva restrizione dei diritti delle parti private, tenuto conto del limitato controllo operabile da parte del Tribunale sulle decisioni delle commissioni e del meccanismo di filtro istituito dall'articolo 58 *bis* Statuto.

Se "*in medio stat virtus*", nel caso di specie l'attribuzione alle commissioni di natura "quasi-giurisdizionale" non sembra sufficiente a risolvere il

⁷⁴⁶ Parte della dottrina si mostra favorevole ad un tale processo, ritenendolo, per certi versi inevitabile, per altri auspicabile: J. ALBERTI, *The threshold guardians. The future of EU Agencies' Boards of Appeal in light of the recent reforms of CJEU Statute*, in *Review of European Administrative Law*, 2023, p. 67 ss.; L. DE LUCIA, *The Boards of Appeal as hybrid adjudicators: on some shortcomings of Article 58a of the Statute of the Court of Justice of the European Union*, in M. CHAMON, A. VOLPATO, M. ELIANTONIO (eds), *Boards of Appeal of EU agencies*, cit., p. 175 ss. D'altro canto vi è chi evidenzia come tale evoluzione priverebbe le commissioni di ricorso del loro valore aggiunto, dato dalla possibilità di compiere un controllo anche di atti non vincolanti che non potrebbero essere oggetto di controllo giurisdizionale, senza un effettivo vantaggio in termini di effettività della tutela giurisdizionale: C. TOVO, *The Boards of Appeal of networked services agencies: specialized arbitrators or transnational regulatory conflict*, in M. CHAMON, A. VOLPATO, M. ELIANTONIO (eds), *Boards of Appeal of EU agencies*, cit., p. 34 ss.

⁷⁴⁷ J. ALBERTI, *Le "attrici non protagoniste" delle riforme dello Statuto: le commissioni di ricorso delle agenzie dell'Unione europea*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Milano, 2022, p. 143 ss.

⁷⁴⁸ J. ALBERTI, *The threshold guardians*, cit., p. 72.

dilemma, quantomeno se si assume il punto di vista della tutela giurisdizionale effettiva. Ciò che infatti si vuole argomentare è la necessità, a valle della creazione dell'istituto di cui all'articolo 58 *bis* Statuto, di abbandonare il ricorso all'articolo 41 della Carta⁷⁴⁹, imponendo definitivamente l'applicabilità dell'articolo 47 della Carta alle commissioni di ricorso, a prescindere dalla qualificazione che di esse si accolga. E ciò in quanto, da un lato, numerosi aspetti del funzionamento delle commissioni di ricorso sono già coerenti con il portato di tale norma; dall'altro, per quanto concerne gli elementi critici, invocare l'applicazione dell'articolo 47 della Carta non comporta alcuna distorsione, essendo già stata prevista dalla Corte EDU la possibilità di estendere le tutele del giusto processo a procedimenti di carattere amministrativo gestiti da organi diversi dai tribunali⁷⁵⁰.

Peraltro, sono gli stessi giudici di Lussemburgo, nella loro giurisprudenza più recente, ad aver talvolta avvallato questa tendenza, ora richiamando espressamente l'articolo 47 della Carta⁷⁵¹, ora facendo riferimento ad una tutela giurisdizionale effettiva. Ciò è in particolare avvenuto nel celebre caso *Aquind*⁷⁵², sul quale è opportuno soffermarsi brevemente.

La vicenda riguarda una decisione emessa dalla commissione di ricorso dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER), all'epoca non inclusa tra quelle nei confronti

⁷⁴⁹ L'articolo 41 della Carta stabilisce il diritto al buon andamento dell'amministrazione ed è la norma di riferimento per i procedimenti di controllo amministrativo e, dunque, anche quella invocata dinanzi alle commissioni di ricorso, e ritenuta la norma corretta da applicare da parte di chi si oppone alla giurisdizionalizzazione delle commissioni di ricorso (vedi, D. RITLENG, *Boards of Appeal of EU agencies and Article 47 of the Charter: uneasy bedfellows?*, in M. CHAMON, A. VOLPATO, M. ELIANTONIO (eds), *Boards of Appeal of EU agencies*, cit., p. 299 ss).

⁷⁵⁰ G. GRECO, *Le commissioni di ricorso nel sistema*, cit., p. 28 ss.

⁷⁵¹ Sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 20 settembre 2019, *Repubblica federale di Germania c. Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA)*, causa T-755/17, punto 57: «In quarto luogo, si deve constatare che un orientamento che non riconosca alla commissione di ricorso la competenza ad esaminare motivi diretti a dimostrare l'esistenza di errori sostanziali che vizino una decisione dell'ECHA non sarebbe tale da garantire un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

⁷⁵² Sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 18 novembre 2020, *Aquind Ltd c. Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER)*, causa T-735/18.

delle quali trova applicazione l'articolo 58 *bis* Statuto. Nondimeno, appare utile per affrontare il tema della portata del controllo della commissione di ricorso e di quello, successivo, del Tribunale alla luce dell'articolo 47 della Carta. Nello specifico, la discussione verte sulla possibilità per la commissione di ricorso di operare un controllo della decisione dell'agenzia limitato alla sua legittimità (negli stessi termini in cui si pronuncerebbe, dunque, un organo giurisdizionale) e non completo anche del merito. Come noto, le commissioni di ricorso sono tradizionalmente istituite al fine di compiere un controllo pieno sulle valutazioni di ordine tecnico ed economico complesse, rimanendo poi in capo al Tribunale il controllo sulla legittimità della pronuncia della commissione, senza tuttavia poter intervenire sulla decisione originaria dell'agenzia.

Proprio per questa ragione il Tribunale contesta la posizione dell'ACER affermando: «(...) Infatti, se il controllo operato dalla commissione dei ricorsi dovesse essere solo ristretto per quanto riguarda valutazioni di ordine tecnico ed economico complesse, ciò significherebbe che il Tribunale eserciterebbe un controllo limitato su una decisione che sarebbe essa stessa il risultato di un controllo ristretto. È evidente che un sistema di “controllo ristretto su un controllo ristretto” non offre le garanzie di una tutela giurisdizionale effettiva»⁷⁵³.

Il richiamo alle garanzie dell'articolo 47 della Carta non comporta tuttavia l'implicita attribuzione alla commissione di ricorso di natura giurisdizionale, espressamente esclusa dall'Avvocato Generale nelle sue conclusioni nel giudizio di appello⁷⁵⁴.

Non solo il Tribunale non può essere chiamato a compiere un «controllo ristretto su controllo ristretto», ma occorre altresì tenere in considerazione la pregiudizialità del ricorso alle commissioni di ricorso rispetto a quello ai giudici di Lussemburgo, prevista da molteplici dei loro regolamenti istitutivi. Tale pregiudizialità, che impedisce al Tribunale di compiere una verifica sulle decisioni delle agenzie, dovendosi limitare a quelle delle loro

⁷⁵³ *Ibidem*, punto 58.

⁷⁵⁴ Conclusioni dell'Avvocato Generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, presentate il 15 settembre 2022, *Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) c. Aquind Ltd*, causa C-46/21 P, punto 41.

commissioni, è già di per sé un limite al generale controllo di legittimità operato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in virtù dell'articolo 263, paragrafo 1 TFUE⁷⁵⁵. Va da sé che, a ragione, il Tribunale non accetta ulteriori restrizioni allo svolgimento della propria funzione giurisdizionale che sarebbero eccessivamente deteriori del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

L'approccio del Tribunale risulta assolutamente condivisibile e offre un argomento a favore dell'applicazione dell'articolo 47 della Carta alle commissioni di ricorso a prescindere dalla loro qualificazione.

La questione dell'ampiezza del controllo operato dalle commissioni di ricorso e, di conseguenza del Tribunale mostra la propria rilevanza anche quando si analizza il rapporto tra articolo 47 della Carta e articolo 58 *bis* Statuto, il quale avrebbe probabilmente meritato una riflessione più approfondita prima della sua introduzione.

Fino ad oggi, ad essere soggette al filtro di ammissibilità, sono le decisioni del Tribunale relative alle decisioni assunte da quattro commissioni di ricorso indipendenti⁷⁵⁶. Le commissioni sono considerate tali, ai sensi dell'articolo 58 *bis* Statuto, innanzitutto quando i membri godono di indipendenza funzionale, non essendo quindi vincolati da alcuna istruzione esterna. Tale elemento non è tuttavia sufficiente: sono infatti altresì necessarie regole relative all'incompatibilità dei membri, all'obbligo di astensione e ricsuzione, alla loro inamovibilità⁷⁵⁷. In questi termini, l'indipendenza delle commissioni di ricorso ben può ritenersi equivalente a quella richiesta ai tribunali dall'articolo 47 della Carta, restando tuttavia

⁷⁵⁵ G. GRECO, *Le commissioni di ricorso delle Agenzie dell'Unione europea e il controllo sulle valutazioni tecniche complesse (alla luce della giurisprudenza Aquind)*, in *I Post di AISDUE*, 2023, p. 241 ss.

⁷⁵⁶ L'adozione della riforma dello Statuto proposta nel novembre 2022 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea comporterà l'ampliamento del novero delle commissioni di ricorso interessate. Sull'importanza di non creare un modello unico di indipendenza delle commissioni di ricorso, a favore di strutture diverse a seconda della peculiarità dell'agenzia di riferimento, ma sempre con lo sguardo volto all'articolo 47 della Carta quale stella polare delle riforme in materia, si veda: J. ALBERTI, *The draft amendments to CJEU's Statute and the future challenges of administrative adjudication in the EU*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 2 ss.

⁷⁵⁷ G. GRECO, *Le commissioni di ricorso nel sistema*, cit., p. 87 ss.; M. KRAJEWSKI, *Relative authority of judicial and extra-judicial review: EU Courts, Boards of Appeal, Ombudsman*, Oxford, 2021, p. 103 ss.

aperta la questione dell'appartenenza della commissione all'agenzia di cui è parte, che farebbe sì che essa eserciti un controllo non solo nell'interesse dell'appellante, ma anche del buon funzionamento e della coerenza operativa dell'agenzia⁷⁵⁸.

La domanda che ci si pone è la seguente: nei casi soggetti al filtro di ammissibilità, c'è un momento in cui la parte privata può affermare di godere di un controllo giurisdizionale pieno, realizzato nel rispetto delle garanzie dell'articolo 47 della Carta? La risposta sembrerebbe dover essere in senso negativo.

La contraddizione deriva dal fatto che la previsione dell'articolo 58 *bis* Statuto non può che essere letta nel senso del riconoscimento di un ruolo delle commissioni di ricorso indipendenti nell'assicurare la protezione dei diritti degli individui: se così non fosse, il presupposto del doppio livello di controllo che consente una forte restrizione all'appello dinanzi alla Corte di giustizia non troverebbe supporto.

Perché quindi il diritto ad un controllo giurisdizionale pieno avverso atti che hanno conseguenze nella sfera soggettiva di una parte privata sia effettivo, occorre accertare se nel corso del primo "grado" di controllo, ossia quello della commissione di ricorso indipendente, oppure del secondo, l'impugnazione dinanzi al Tribunale, il ricorrente gode di tutti i diritti derivanti dall'articolo 47 della Carta⁷⁵⁹.

Come si è avuto modo di vedere nel caso *Aquind*, il controllo da parte del Tribunale non è pieno, poiché limitato a questioni di legittimità, senza poter indagare il merito della questione. Laddove il controllo giurisdizionale pieno richiede che il giudice possa essere investito delle questioni sia di fatto sia di diritto, è giocoforza concludere che in questo caso il Tribunale opera un controllo ristretto, coerente, peraltro, con la natura di giudizio di impugnazione: se in situazioni normali il Tribunale emetterà una pronuncia di primo grado, impugnabile in appello dinanzi alla Corte di giustizia per una serie ristretta di motivi, di converso, laddove i due livelli di giudizio sono rappresentati da commissioni di ricorso e Tribunale, quest'ultimo sarà in qualche modo giudice di appello rispetto alle decisioni delle prime.

⁷⁵⁸ L. BOLZONELLO, *Independent administrative review*, cit., p. 569 ss.

⁷⁵⁹ G. GRECO, *Le commissioni di ricorso nel sistema*, cit., p. 437 ss.

Se tuttavia il controllo giurisdizionale pieno non è eseguito dal Tribunale, allora esso deve essere necessariamente svolto dalle commissioni di ricorso, le quali, tuttavia, scontano una carenza sistemica originaria, non potendo essere qualificate come tribunali né come organi giurisdizionali secondo il diritto dell'Unione europea.

Non risulta peraltro convincente la posizione di chi ritiene che, pur non essendo vincolato alle garanzie dell'articolo 47 della Carta, nondimeno il controllo amministrativo operato dalle commissioni di ricorso è in rapporto dialettico con il controllo giurisdizionale, di cui costituisce un'integrazione⁷⁶⁰: ciò sarebbe realistico laddove controllo amministrativo e controllo giurisdizionale venissero compiuti sugli stessi atti. Dal momento che, invece, ineriscono atti e decisioni diverse, la complementarità viene meno poiché, necessariamente, solo alcuni di quegli atti saranno oggetto di un procedimento regolato (almeno in linea teorica) dall'articolo 47 della Carta, mentre altri no.

Più interessante la posizione di chi distingue tra tutela giurisdizionale effettiva ai sensi della Carta ed equo processo ai sensi della CEDU ai fini di ritenere applicabile alle commissioni di ricorso le garanzie dell'articolo 6 CEDU: se l'articolo 47 della Carta può essere applicato unicamente agli organi giurisdizionali, secondo la nozione autonoma di diritto dell'Unione europea, il problema non si pone con riguardo alla CEDU, poiché i giudici di Strasburgo hanno chiarito che le garanzie dell'equo processo possono essere invocate anche dinanzi a organi che non possono essere qualificati come tribunali e che tuttavia sono dotati di «poteri decisori di risoluzione di una controversia sulla base di norme di diritto ed in base ad un procedimento idoneamente strutturato»⁷⁶¹. Ciò avrebbe sicuramente il beneficio di imporre il rispetto delle garanzie dell'equo processo fin da subito anche nel corso dei procedimenti dinanzi alle commissioni di ricorso, ma non potrebbe che rappresentare una soluzione temporanea che dovrebbe essere sostituita, alternativamente, da una sistematizzazione coerente del ruolo delle commissioni di ricorso indipendenti nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea, oppure da un

⁷⁶⁰ D. RITLENG, *Boards of Appeal of EU agencies*, cit., pp. 310-311.

⁷⁶¹ G. GRECO, *Le commissioni di ricorso delle Agenzie*, cit., p. 259 e giurisprudenza ivi citata.

ampliamento dell'ambito di applicazione dell'articolo 47 della Corte, in deroga alla necessaria qualità di "tribunale", in virtù del ruolo peculiare che l'articolo 58 *bis* Statuto ha loro implicitamente riconosciuto.

4.3.2.b. I requisiti per l'ammissibilità dell'appello dinanzi alla Corte di giustizia.

Come si è detto, i limiti all'ammissibilità dell'appello *ex* articolo 58 *bis* Statuto⁷⁶² si fondano sull'idea che certe decisioni abbiano già superato un doppio livello di controllo, quello della commissione di ricorso indipendente e quello del Tribunale. Di conseguenza, l'appello sarà ritenuto ammissibile solo laddove sollevi una questione rilevante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione europea. Si è già evidenziato come questa *ratio* presenti delle criticità relative al (mancato) posizionamento delle commissioni di ricorso indipendenti nel sistema giurisdizionale europeo, e dunque ci si limiterà in questa sede ad analizzare se il contenuto delle restrizioni previste dall'articolo 58 *bis* Statuto vada ad ulteriore detrimento della tutela giurisdizionale effettiva.

L'articolo 170 *bis*, paragrafo 1 RP CG prevede che il ricorrente alleggi al proprio ricorso una domanda di ammissione dell'impugnazione «in cui espone la questione importante che l'impugnazione solleva», indicando tutti gli elementi che possono essere necessari alla Corte di giustizia per statuire sul punto. La domanda deve rispettare le precise prescrizioni di forma contenute nelle istruzioni pratiche e non superare le sette pagine, fatta salva la possibilità di regolarizzare l'atto su espresso invito del Cancelliere⁷⁶³. A decidere sulla domanda è una sezione appositamente istituita, la quale si pronuncia con ordinanza motivata⁷⁶⁴ nel più breve tempo possibile.

⁷⁶² A prevedere la possibilità di introdurre, nello Statuto, limitazioni al generale diritto di appello riconosciuto dai Trattati è lo stesso articolo 256, paragrafo 1 TFUE, il quale prevede: «Le decisioni emesse dal Tribunale ai sensi del presente paragrafo possono essere oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia per i soli motivi di diritto e alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo Statuto».

⁷⁶³ Articolo 170 *bis*, paragrafo 2 RP CG.

⁷⁶⁴ Articolo 170 *ter* RP CG.

Come si è già avuto modo di anticipare⁷⁶⁵, l'articolo 58 *bis* Statuto merita di essere letto alla luce della giurisprudenza sviluppatasi in relazione al procedimento di riesame, pur tenendo a mente le differenze esistenti tra i due istituti⁷⁶⁶. Mentre il riesame è ammesso quando vi sia un «grave rischio» per l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione europea, nel caso del filtro di ammissibilità si ricorre alla nozione di «questione importante», che sembrerebbe avere più ampio respiro. D'altro canto, il rischio che giustifica il riesame di una pronuncia del Tribunale deve essere diretto all'unità o alla coerenza del diritto dell'Unione europea, mentre nel caso del filtro entra in gioco anche il suo sviluppo.

In assenza di una definizione normativa, occorre volgere lo sguardo alla giurisprudenza della Corte di giustizia per riempire di contenuto le nozioni in questione⁷⁶⁷.

Fin da subito essa ha chiarito che l'onere di dimostrare l'importanza della questione sollevata per l'unità, la coerenza o lo sviluppo dell'Unione europea ricade sul ricorrente, il quale non può quindi limitarsi a fornire elementi ai giudici, lasciando ad essi di comporre il puzzle della rilevanza⁷⁶⁸. Contrattare di tale principio è la necessaria esaustività della

⁷⁶⁵ Si richiama l'analisi effettuata al paragrafo 4.1.4.

⁷⁶⁶ M.F. ORZAN, *Some remarks on the first application of the filtering mechanism of certain categories of appeals before the Court of Justice*, in *European Intellectual Property Review*, 2020, p. 426 ss.

⁷⁶⁷ P. IANNUCELLI, *L'ammissione preventiva delle impugnazioni contro le decisioni del Tribunale dell'Unione europea ex art. 58-bis dello Statuto: una prima valutazione e le eventuali applicazioni future*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto*, cit., p. 117 ss.

⁷⁶⁸ Il principio viene reiterato pedissequamente in tutte le pronunce emesse ex articolo 170 *ter* RP CG dalla Corte di giustizia. Stante l'uniformità interpretativa, si richiamano solo alcune di esse: ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 aprile 2023, *Shopify Inc. c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa C-751/22 P; ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 aprile 2022, *Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) c. Indo European Foods Ltd*, causa C-801/21 P; ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 dicembre 2021, *Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) c. The KaiKai Company Jaeger Wichmann GbR*, causa C-328/21 P; ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 novembre 2021, *Davide Groppi Srl c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa C-490/19 P; ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 24 ottobre 2019, *Dr. Ing. H.c. F. Porsche AG c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa C-614/19 P; ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 settembre 2019, *Kiku GmbH c. Agenzia europea per le varietà vegetali*, causa C-444/19 P.

domanda di ammissione: la Corte deve infatti essere posta nelle condizioni di decidere sulla base unicamente di quell'atto, il quale deve quindi «contenere tutti gli elementi necessari per permettere alla Corte di statuire»⁷⁶⁹. Tali elementi consistono nell'indicazione: i) delle disposizioni di diritto dell'Unione europea o giurisprudenziali che sarebbero state violate dal Tribunale, ii) in una breve descrizione dell'errore di diritto commesso da quest'ultimo, nonché iii) nell'indicazione, qualora venga lamentata una violazione della giurisprudenza, dei punti della sentenza che sarebbero stati violati e le ragioni per cui la contraddizione che si andrebbe a verificare sarebbe, ad avviso del ricorrente, rilevante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione europea. In altri termini, la domanda di ammissione dell'impugnazione deve essere informata ai principi di precisione e chiarezza⁷⁷⁰.

Ad avviso della Corte, il criterio stabilito dall'articolo 58 *bis* Statuto «va al di là del contesto della sentenza impugnata e, in definitiva, di quello della sua impugnazione»⁷⁷¹ e, di conseguenza, il ricorrente è chiamato a dimostrare sia l'esistenza sia l'importanza delle questioni sollevate, fornendo «elementi concreti e specifici al caso in questione, e non semplicemente argomenti di carattere generale»⁷⁷². La Corte ha riconosciuto l'ottemperanza a tale requisito nel caso *KaiKai*, in cui la ricorrente ha, da un lato, chiarito la questione sollevata, consistente «nell'accertare se un'eventuale lacuna legislativa in un atto del diritto dell'Unione possa essere colmata dall'applicazione diretta di una disposizione di diritto internazionale che non soddisfa le condizioni richieste dalla giurisprudenza della Corte al fine di produrre effetti diretti»⁷⁷³, e dall'altro, precisato le ragioni per cui una tale questione rileva per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione europea, in quanto trattasi di tema con

⁷⁶⁹ Ordinanza della Corte di giustizia, *Porsche/EUIPO*, cit., punto 17.

⁷⁷⁰ Ordinanza della Corte di giustizia, *EUIPO/KaiKai*, cit., punto 22.

⁷⁷¹ Ordinanza della Corte di giustizia, *Davide Groppi/EUIPO*, cit., punto 17.

⁷⁷² *Ibidem*, punto 17. Nel caso di specie la Corte di giustizia ha rigettato l'impugnazione, stabilendo che la generica affermazione per cui il Tribunale avrebbe erroneamente applicato la propria giurisprudenza o quella della Corte non è idonea a dimostrare che l'impugnazione sollevi una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione europea.

⁷⁷³ Ordinanza della Corte di giustizia, *EUIPO/KaiKai*, cit., punto 29.

ripercussioni che vanno al di là non solo del singolo caso concreto, ma altresì della specifica materia (vale a dire quella del diritto dei disegni o modelli comunitari), fornendo addirittura esempi di casi in cui il principio espresso dalla sentenza andrebbe ad avere effetto⁷⁷⁴.

Per valutare la rilevanza delle questioni sollevate con l'impugnazione è dunque essenziale accertare la loro portata nel più ampio sistema giuridico dell'Unione europea, superando le circostanze del caso specifico in cui la questione sorge: tale criterio è in linea di continuità con lo scopo stesso dell'appello dinanzi alla Corte di giustizia, volto non tanto a garantire un secondo grado di giudizio all'individuo, quanto piuttosto ad assicurare la coerenza e la tenuta dell'ordinamento⁷⁷⁵. *A contrariis*, dunque, se i motivi a sostegno dell'impugnazione sono destinati ad avere ripercussioni solo nel caso concreto, la domanda di ammissione sarà rigettata.

Questo *modus operandi* è rinvenibile in tutte le ordinanze di ammissione pronunciate dalla Corte di giustizia. Così, ad esempio, in *Indo European Foods* l'impugnazione è stata ammessa in quanto vertente «sul requisito procedurale fondamentale dell'interesse ad agire e su principi che costituiscono pilastri del diritto della proprietà intellettuale»⁷⁷⁶ e dunque l'intervento della Corte è stato ritenuto necessario sia per gli utenti del sistema dei marchi sia per i giudici nazionali⁷⁷⁷.

Rilevante è stata considerata anche la questione posta nella vicenda *Shopify*, poiché potenzialmente applicabile a un numero considerevole di procedimenti pendenti in materia di marchi, a causa degli effetti del recesso del Regno Unito dall'Unione europea⁷⁷⁸.

La massima espressione del ruolo del filtro di ammissibilità quale strumento a tutela dell'ordinamento si rinviene nel caso *Neoperl*, in cui la Corte di giustizia ha ammesso l'impugnazione sottolineando come la questione posta da EUIPO avesse addirittura rilevanza costituzionale nel

⁷⁷⁴ Ordinanza della Corte di giustizia, *EUIPO/KaiKai*, cit., punto 31.

⁷⁷⁵ M.F. ORZAN, *Some remarks on the first application*, cit., p. 426 ss.

⁷⁷⁶ Ordinanza della Corte di giustizia, *EUIPO/Indo European Foods*, cit., punto 37.

⁷⁷⁷ La medesima questione è peraltro sollevata in un altro caso in cui la Corte di giustizia ha ammesso l'impugnazione: ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 novembre 2022, *Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) c. Nowhere Co. Ltd*, causa C-337/22 P.

⁷⁷⁸ Ordinanza della Corte di giustizia, *Shopify/EUIPO*, cit., punto 38.

sistema europeo e dunque certamente meritasse di essere analizzata dalla Corte⁷⁷⁹. Sempre in tema di sistema giurisdizionale e tutela giurisdizionale effettiva, la Corte ha altresì ammesso due ricorsi relativi al tema della rappresentanza in giudizio dinanzi alle Corti europee delle parti private: si tratta dei casi *Bonnenwalt*⁷⁸⁰ e *Studio Legale Ughi e Nunziante*⁷⁸¹, nei quali ad essere messa al vaglio dei giudici di Lussemburgo è la compatibilità con l'articolo 47 della Carta dell'automatica dichiarazione di irricevibilità che discende dalla mancanza di indipendenza dell'avvocato⁷⁸².

La casistica riportata conferma l'ampio margine di discrezionalità della Corte di giustizia nel compimento delle valutazioni circa l'ammissibilità di un appello, con un approccio – confermato dal funzionamento stesso del procedimento – che l'Avvocato Generale Čapeta ha ritenuto coerente con la natura costituzionale del controllo che il filtro di ammissibilità vuole assicurare: istituito su richiesta della Corte stessa per ridurre il suo carico di lavoro, esso mira a lasciare ai massimi giudici dell'Unione europea solo questioni che «riguardano l'interpretazione di principi costituzionali fondamentali del diritto dell'Unione e la divisione orizzontale e verticale delle competenze»⁷⁸³, rafforzando, parallelamente, il ruolo del Tribunale, le cui decisioni sono quindi destinate a divenire definitive in un numero sempre crescente di casi⁷⁸⁴.

⁷⁷⁹ La questione evidenziata da EUIPO riguarda la ripartizione delle competenze e il possibile superamento del potere di riforma del Tribunale di una decisione di una commissione di ricorso. In particolare, si legge: «la questione delle condizioni e della portata del potere di riforma conferito al Tribunale riveste un'importanza particolare, poiché il superamento di tale potere incide sulla competenza esclusiva delle commissioni di ricorso, sulla tutela giuridica degli individui interessati dalla decisione dell'EUIPO e, in generale, sulla tutela giurisdizionale effettiva» (ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 11 luglio 2023, *Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) c. Neoperl AG*, causa C-93/23 P, punto 36).

⁷⁸⁰ Ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 30 gennaio 2023, *bonnanwalt Vermögens- und Beteiligungsgesellschaft mbH c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa C-580/22 P.

⁷⁸¹ Ordinanza della Corte di giustizia, *Studio Legale Ughi e Nunziante*, cit.

⁷⁸² Il tema è già stato oggetto di approfondita analisi, cui si rinvia (paragrafo 4.3.1.b.).

⁷⁸³ Conclusioni dell'Avvocato Generale Tamara Čapeta, presentate il 13 luglio 2023, *Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) c. The KaiKai Company Jaeger Wichmann GbR*, causa C-382/21 P, punto 37.

⁷⁸⁴ Il tema del rafforzamento del ruolo del Tribunale (punto 38), seppur pregevole, pare scontrarsi con la generale ritrosia nel lasciare a tale istanza giudiziaria l'ultima parola. Ciò è confermato non solo dalla presenza di un diritto di impugnazione delle sue decisioni, ma

Individuati i criteri utilizzati, finora in maniera costante, dalla Corte di giustizia per accertare la rilevanza delle questioni proposte, resta da indagare se l'assetto procedurale dell'istituto in questione sia compatibile con le garanzie previste dal diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Una prima riflessione potrebbe sorgere con riguardo all'effettiva possibilità per il ricorrente di compiere un'analisi così approfondita e complessa in appena sette pagine di atto, limite al quale non è prevista alcuna deroga in virtù, ad esempio, della complessità del caso, a differenza di quanto stabilito per gli atti nei procedimenti per ricorsi diretti. Sulla base della casistica analizzata potrebbe ritenersi che, effettivamente, tale stringente limite non sia pregiudizievole della possibilità di vedere il proprio ricorso ammesso: nei procedimenti in cui è stata riconosciuta l'ammissibilità dell'appello la domanda di ammissione ha rispettato tale limite dimostrando, *de facto*, che il contenuto numero di pagine non preclude l'effettività del ricorso.

La natura dell'appello *ex* articolo 58 *bis* Statuto quale strumento "nell'interesse dell'ordinamento" potrebbe peraltro portare a ritenere che il tema dell'accesso alla giustizia (e al rimedio) *ex* articolo 47 della Carta abbia in questo contesto meno pregnanza. Tuttavia, non bisogna dimenticare che, a differenza del riesame, l'appello di cui si sta trattando è proposto a istanza di parte e dunque, sebbene primariamente volto ad assicurare la tenuta del sistema e la sua coerenza, le conseguenze dell'accoglimento dell'appello sono necessariamente destinate a produrre effetti anche nella sfera giuridica

anche - e soprattutto - dalle resistenze manifestate in materia di competenza pregiudiziale ogniqualvolta si sia tentato di delegargliene una parte (si veda sul punto la dottrina citata al paragrafo 3.3.). La posizione dell'AG Čapeta può quindi essere letta più come un auspicio che come una conferma di uno *status* del Tribunale già generalmente riconosciuto e condiviso. La possibile conversione, *de facto*, del Tribunale nel giudice di ultima istanza in alcune specifiche materie era stata già oggetto di analisi nella causa *Primart*, decisa prima dell'entrata in vigore del filtro di ammissibilità. Già in quel caso si era posto il tema della tutela giurisdizionale effettiva e l'Avvocato Generale Bobek aveva espresso le proprie raccomandazioni su come il Tribunale avrebbe dovuto ricoprire tale ruolo: «Sarà peraltro di fondamentale importanza che il Tribunale mantenga la coerenza orizzontale della sua giurisprudenza. Naturalmente, il Tribunale può discostarsi da una sua precedente linea giurisprudenziale. Tuttavia, un siffatto scostamento deve essere intenzionale e adeguatamente spiegato e motivato, possibilmente in composizione ampliata di tale tribunale, al fine di garantirne la visibilità e la legittimità» (conclusioni dell'Avvocato Generale Michal Bobek, presentate il 28 novembre 2019, *Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „Primart” Marek Łukasiewicz c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa C-702/18 P, punto 73).

del ricorrente, al quale devono quindi essere assicurate le garanzie derivanti dall'articolo 47 della Carta. Sarebbe d'altronde utopico immaginare ricorrenti interessati a proporre un appello nel mero interesse della legge, laddove la decisione della Corte non avesse alcun impatto su di loro⁷⁸⁵.

4.3.3. L'assenza di uno strumento di ricusazione del giudice.

Nel secondo capitolo del presente elaborato si è avuto modo di analizzare il procedimento di nomina dei membri della Corte di giustizia dell'Unione europea, evidenziando le criticità esistenti in termini di compatibilità con la prescrizione di indipendenza, imparzialità e costituzione per legge richiesti dall'articolo 47 della Carta.

A rendere ancora più complesso il quadro è, dal punto di vista dell'indipendenza interna e dell'imparzialità, l'assenza di strumenti procedurali che consentano la ricusazione di un giudice, membro della sezione assegnataria della causa, che per le più diverse ragioni sarebbe opportuno non vi partecipasse.

Invero, lo Statuto esprime un principio di opportunità che giustifica l'astensione di giudici e avvocati generali dalla trattazione, *lato sensu*, di una causa e che dovrebbe, specularmente, consentire la richiesta di ricusazione nelle medesime ipotesi. A tale affermazione generale non fanno seguito, tuttavia, norme di dettaglio, mancando completamente nel testo dei regolamenti di procedura una definizione del procedimento da seguire per consentire che tali norme trovino effettiva applicazione. Ad onor del vero, l'articolo 16 RP Trib., rubricato «Astensione ed esonero di un giudice», sembrerebbe voler disciplinare il tema⁷⁸⁶. Tuttavia, analizzandone il

⁷⁸⁵ Eccezione a questa affermazione potrebbero essere i casi di cosiddetta "*strategic litigation*", la cui nozione è tuttora oggetto di ampio dibattito dottrinale. Ipotizzando tuttavia di considerare tali le controversie promosse e sviluppate nell'interesse non solo del ricorrente che è parte del procedimento, bensì anche a favore di una collettività di soggetti, ecco allora che in quei casi il singolo ricorrente potrebbe essere spinto a procedere a prescindere dall'ipotesi di un esito positivo per la propria posizione giuridica.

⁷⁸⁶ Articolo 16 RP Trib.: «1. Quando un giudice ritiene, conformemente all'articolo 18, primo e secondo comma, dello statuto, di non poter partecipare alla decisione della causa, egli lo comunica al presidente del Tribunale che lo dispensa dal far parte del collegio giudicante. 2. Quando il presidente del Tribunale ritiene che un giudice, conformemente all'articolo 19, primo e secondo comma, dello Statuto, non possa partecipare alla decisione

contenuto, ci si accorge che non differisce molto da quanto previsto dall'articolo 18 Statuto di cui riproduce lo schema operativo, limitandosi quindi a regolare l'astensione, senza alcun richiamo alla possibile ricusazione.

L'articolo 18, paragrafo 1 Statuto stabilisce infatti che «[i] giudici e gli avvocati generali non possono partecipare alla trattazione di alcuna causa nella quale essi siano in precedenza intervenuti come agenti, consulenti o avvocati di una delle parti, o sulla quale essi siano stati chiamati a pronunciarsi come membri di un tribunale, di una commissione d'inchiesta o a qualunque altro titolo». La *ratio* è evidentemente quella di preservare l'indipendenza e l'imparzialità del consesso giudicante, in situazioni nelle quali uno dei suoi membri abbia già avuto un ruolo qualificato nella vicenda oggetto della causa oppure rispetto alle quali abbia una particolare vicinanza di interessi⁷⁸⁷.

Alle ipotesi previste dal primo paragrafo si aggiunge la clausola di chiusura del secondo, che delinea un meccanismo peculiare, indicativo dell'ampia discrezionalità lasciata in capo a Corte di giustizia e Tribunale nel decidere ogni caso specifico. È infatti previsto che, qualora un giudice o un avvocato generale ritenga di non poter partecipare ad una causa determinata «per un motivo particolare», ne informa il presidente, il quale compirà la propria valutazione e comunicherà all'interessato l'esito della stessa. La norma ha evidentemente un contenuto aperto e non fornisce alcun elemento che consenta di formulare ipotesi circa i motivi particolari rilevanti: pare tuttavia ragionevole ritenere che si tratti di casi che non possano rientrare nelle ipotesi di cui al primo paragrafo, in cui l'astensione da parte di giudici e avvocati generali è obbligatoria⁷⁸⁸.

della causa, egli avverte il giudice interessato al riguardo e ascolta le sue osservazioni prima di decidere. 3. In caso di difficoltà nell'applicazione del presente articolo, il presidente del Tribunale rinvia le questioni menzionate nei paragrafi 1 e 2 alla conferenza plenaria, conformemente all'articolo 18, terzo comma, dello Statuto. In questo caso, si procede al voto a scrutinio segreto, senza l'assistenza del cancelliere, dopo aver ascoltato le osservazioni del giudice interessato, il quale non partecipa alla deliberazione». Da notare che non esiste una previsione normativa equivalente nel regolamento di procedura della Corte di giustizia.

⁷⁸⁷ M. CONDINANZI, *Articolo 18*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo*, cit., p. 75 ss.

⁷⁸⁸ *Ibidem*, p. 79.

L'interpretazione offerta dai giudici di Lussemburgo è piuttosto restrittiva. In *Chronopost*, la Corte di giustizia ha ritenuto che non costituisse una violazione dell'articolo 18 Statuto e, conseguentemente, non inficiasse l'imparzialità, il fatto che lo stesso giudice sedesse in due collegi giudicanti diversi, chiamati a decidere uno dopo l'altro la medesima controversia, nella quale la decisione del Tribunale era stata cassata dalla Corte e dunque rinviata al primo⁷⁸⁹. La Corte afferma infatti che la mera identità soggettiva non è di per sé sufficiente, in assenza di altri elementi oggettivi, a far presumere una violazione dell'indipendenza e dell'imparzialità dell'organo giudiziario. A ciò aggiunge: «Al riguardo, non sembra che il rinvio della causa dinanzi ad un collegio giudicante composto in modo totalmente distinto da quello che ha dovuto svolgerne il primo esame debba e possa essere considerato quale obbligo di carattere generale nell'ambito del diritto comunitario»⁷⁹⁰.

Negli stessi termini si pronuncia anche nella vicenda *Noko Ngele*⁷⁹¹ in cui la circostanza per cui lo stesso giudice siede in due collegi giudicanti che decidono la medesima questione non è ritenuta pregiudizievole della sua imparzialità: ciò che è interessante è la totale assenza di parte motiva a sostegno di tale assunto, che non consente peraltro neanche di comprendere quali sarebbero gli ulteriori criteri oggettivi che un ricorrente dovrebbe invece dimostrare per far valere una violazione dell'articolo 18 Statuto.

Tali affermazioni non risultano del tutto convincenti per due ordini di ragioni.

In primo luogo, diversamente da quanto sostenuto in *Chronopost*, l'obbligo di una diversa composizione dell'organo giudicante parrebbe potersi pacificamente ricavare, *a contrariis*, dalla lettera dell'articolo 18, paragrafo 1 Statuto, il quale prevede, tra le diverse ipotesi in cui i giudici non possono partecipare alla causa, quella in cui si siano già pronunciati come «membri

⁷⁸⁹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 1° luglio 2008, *Chronopost SA, La Poste c. Commissione delle Comunità europee*, cause riunite C-341/06 P e C-342/06 P.

⁷⁹⁰ *Ibidem*, punto 57.

⁷⁹¹ «Par ailleurs, le seul fait qu'un juge a participé à la formation de jugement qui a rendu une décision dont le raisonnement juridique pourrait affecter l'issue d'une autre affaire jugée ultérieurement n'est pas susceptible de remettre en question l'impartialité du juge concerné» (ordinanza del Presidente della Corte di giustizia del 16 dicembre 2010, *Mariyus Noko Ngele c. Commissione europea*, causa C-526/10 P(R), punto 11).

di un tribunale». È evidente che nei procedimenti per ricorsi diretti la norma avrà applicazione pratica solo se applicata ai giudici del Tribunale cui potrebbe essere rinviata la causa a seguito, appunto, di cassazione della prima decisione.

Secondariamente, un tale approccio non appare coerente con la giurisprudenza della Corte EDU in tema di imparzialità del giudice, richiesta, come noto, anche dall'articolo 47 della Carta⁷⁹²: se, infatti, l'imparzialità deve essere percepita tale anche da un osservatore esterno, diviene difficile sostenere che un giudice che si trova nuovamente a pronunciare su una controversia da esso già decisa, peraltro in senso opposto⁷⁹³, non possa apparire, almeno sul piano teorico, parziale.

La problematicità dell'interpretazione della Corte di giustizia viene acuita dall'assenza sia di specifici rimedi procedurali in caso di violazione delle norme sull'astensione sia di un generale diritto di ricusazione del giudice che versi in situazioni di non imparzialità. Sebbene possa astrattamente dedursi dalla presenza di una norma specifica in materia di astensione l'esistenza, altresì, di un corrispondente diritto di ricusazione del giudice, al momento la lettera dello Statuto non lo esprime, lasciando un vuoto normativo in termini di tutela giurisdizionale effettiva, laddove la giurisprudenza sul punto è chiara nel ritenere essenziale, ai fini della valutazione dell'indipendenza del giudice ai sensi degli articoli 6 CEDU e 47 della Carta, la sussistenza di una specifica normativa in materia⁷⁹⁴.

⁷⁹² Si rinvia al capitolo primo, paragrafo 1.2.1.c. e alla giurisprudenza ivi citata.

⁷⁹³ Nel caso, infatti, di rinvio al Tribunale di una causa, ci si trova nell'ipotesi in cui la Corte di giustizia ha cassato una pronuncia emessa in primo grado dal Tribunale a cui affida la nuova decisione.

⁷⁹⁴ Si rinvia al capitolo primo, paragrafo 1.2.1.c. e alla giurisprudenza della Corte EDU ivi citata. Con riguardo a quanto stabilito dalla Corte di giustizia è il caso di citare il caso *Wilson*, nel quale i giudici di Lussemburgo chiariscono che l'imparzialità, strettamente connessa all'indipendenza, deve essere accertata ponendo particolare attenzione alle regole relative alla composizione dell'organo giudiziario e allo *status* dei suoi membri, con specifico riferimento alla loro nomina, durata delle funzioni, motivi di astensione ed esclusione dei suoi membri (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 settembre 2006, *Graham J. Wilson c. Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, causa C-506/04).

Con riguardo al primo aspetto, laddove ad essere in contestazione sia la posizione di un giudice del Tribunale⁷⁹⁵, in un procedimento passibile di impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia, l'eventuale contrasto con l'articolo 18 Statuto potrà essere fatto valere quale motivo di impugnazione dinanzi ad essa. Tuttavia, lo stesso non può dirsi quando a doversi astenere sia un giudice della Corte di giustizia: in tal caso, infatti, l'assenza di vie di ricorso in appello richiederebbe l'esistenza di un meccanismo intra-procedimentale, che, allo stato, non esiste.

La questione è stata posta all'attenzione della Corte di giustizia in una vicenda particolarmente interessante dal punto di vista procedurale. Nel maggio 2019 il signor Kerstens introduce dinanzi alla Corte di giustizia un procedimento di revocazione di una sentenza ai sensi dell'articolo 44 Statuto, il quale prevede questa possibilità «in seguito alla scoperta di un fatto di natura tale da avere un'influenza decisiva e che, prima della pronuncia della sentenza, era ignoto alla Corte e alla parte che domanda la revocazione»⁷⁹⁶. La vicenda all'origine della domanda di revocazione è particolarmente complessa e, per tale ragione, si farà menzione unicamente degli aspetti rilevanti con riguardo al tema che qui interessa. Il signor Kerstens chiede che venga revocata l'ordinanza della Corte di giustizia che ha definitivamente rigettato il suo ricorso avverso una decisione di irricevibilità emessa dal Tribunale in un procedimento da lui promosso per ottenere l'annullamento di una comunicazione della Commissione che lo informava della ripresa di un procedimento disciplinare a suo carico. Il "fatto nuovo" invocato dal signor Kerstens a sostegno della propria domanda è la presenza, quale giudice relatore nella sezione giudicante della Corte di giustizia, del giudice Rosas. Ad essere contestata è la «relazione

⁷⁹⁵ In diversi casi la Corte di giustizia o il Tribunale (in funzione di giudice dell'appello) hanno rigettato impugnazioni fondate sulla violazione di questo specifico aspetto: sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 19 giugno 2015, *Z c. Corte di giustizia dell'Unione europea*, causa T-88/13 P; sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 19 giugno 2015, *Z c. Corte di giustizia dell'Unione europea*, causa T-532/15 P; ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 15 dicembre 2011, *Zdeněk Altner c. Commissione europea*, causa C-411/11 P; ordinanza del Presidente della Corte di giustizia, *Noko Ngele*, cit.; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 febbraio 2009, *Gorostiaga Atxalandabaso c. Parlamento europeo*, causa C-308/07 P; sentenza della Corte di giustizia, *Chronopost*, cit.

⁷⁹⁶ Articolo 44, paragrafo 1 Statuto.

funzionale» esistente tra tale giudice, consigliere giuridico principale e poi direttore generale aggiunto del servizio giuridico della Commissione negli anni 1995-2002, e la Commissione, in particolare con riguardo ad uno dei membri del servizio giuridico coinvolto nei procedimenti disciplinari a carico del signor Kerstens, elemento che, ad avviso del ricorrente, pregiudicherebbe l'imparzialità del giudice relatore.

Tralasciando per un momento gli aspetti sostanziali relativi all'effettiva imparzialità o meno del giudice nel caso di specie, è tuttavia interessante analizzarne gli aspetti procedurali, sulla base dei quali la Corte di giustizia rigetta la domanda di revocazione⁷⁹⁷.

Innanzitutto, precisa che, stante la natura straordinaria del procedimento di revocazione, i requisiti di ammissione della domanda devono essere interpretati in maniera restrittiva: il «fatto» rilevante deve essere anteriore alla pronuncia che si deve revocare e sconosciuto alle parti e, inoltre, deve avere rilevanza tale da determinare un diverso esito della controversia.

Nel caso di specie, la Corte di giustizia non contesta la novità degli elementi fattuali, quanto piuttosto la rilevanza degli stessi ai fini della decisione. Circa il primo aspetto, accoglie implicitamente quanto allegato dal signor Kerstens, vale a dire il fatto che, avendo la Corte deciso con ordinanza, il ricorrente è venuto a conoscenza della composizione della sezione giudicante solo una volta che la decisione gli è stata notificata, senza che, a quel punto, esistessero altri strumenti idonei a far valere la propria eccezione. Diversamente, con riguardo al secondo aspetto, la Corte richiama la propria giurisprudenza in materia di equo processo, con specifico riferimento al tema dell'imparzialità del giudice, ma, non ritenendo sufficientemente dimostrata la rilevanza del fatto invocato dal signor Kerstens, rigetta la domanda.

Il ricorrente sceglie la procedura di revocazione, pur probabilmente nella consapevolezza dei limiti che essa presenta ai suoi fini, precisando tuttavia che, non avendo avuto modo di conoscere prima la composizione della sezione della Corte di giustizia, non ha avuto alcuna occasione (processuale) per chiedere la riconsunzione del giudice, invocando l'articolo

⁷⁹⁷ Ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 aprile 2020, *Petrus Kerstens c. Commissione europea*, causa C-577/18 P-REV.

18 Statuto. Tale argomento viene espressamente richiamato dalla Corte di giustizia⁷⁹⁸, la quale, non contestandone la fondatezza, pare in qualche modo confermare l'esistenza di un vuoto procedurale.

La vicenda appena riportata mette in luce le criticità derivanti dall'assenza di norme specifiche per la riconsunzione dei giudici, con particolare riguardo a quelli della Corte di giustizia. Criticità che riguardano, in particolare, il rispetto di quanto richiesto dall'articolo 47 della Carta sotto due diversi profili: il primo, inerente all'assenza in capo alle parti di strumenti specifici per far valere la ritenuta parzialità di un giudice mediante un meccanismo di riconsunzione; il secondo, relativo alla mancanza, altresì, di rimedi non specifici "di salvaguardia" comunque idonei a raggiungere lo scopo.

Lasciare alla procedura di revocazione il compito di supplire è evidentemente una scelta poco consona: l'imparzialità del giudice costituisce, ai sensi dell'articolo 47 della Carta, elemento preesistente all'esercizio del diritto di azione da parte del ricorrente e dunque, trasformarlo in un "fatto" la cui rilevanza deve essere dimostrata in giudizio costituisce una deformazione della sua stessa *ratio*. D'altro canto, lasciare le parti prive di uno strumento processuale specifico costituisce parimenti una violazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva poiché impedisce loro di godere di un rimedio effettivo avverso la violazione di un diritto garantito dalla Carta (quello ad un giudice imparziale) e trasposto, almeno in linea di principio, nell'articolo 18 dello Statuto.

4.3.4. La mancanza di rimedi in caso di violazione della procedura da parte della Corte.

La problematica da ultimo evidenziata in riferimento alla riconsunzione si manifesta, in realtà, su larga scala nel diritto processuale di Tribunale e Corte di Giustizia, alquanto scarno quando si tratti di meccanismi e strumenti che consentano di sanzionare eventuali violazioni della procedura da parte dell'organo giudicante.

⁷⁹⁸ *Ibidem*, punto 20.

Mentre l'eventuale violazione delle norme procedurali per mano delle parti è sanzionata, alternativamente, con l'irricevibilità, l'inammissibilità del ricorso o la condanna alle spese⁷⁹⁹ e ciò a tutela della corretta amministrazione e buon funzionamento della giustizia, che richiede la cooperazione delle parti del processo, lo stesso non può dirsi con riguardo agli organi giudicanti.

Il tema è quanto più rilevante nei casi in cui la violazione delle norme procedurali determini altresì una violazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva delle parti private: quali rimedi dunque in queste situazioni?

Per rispondere occorre distinguere la situazione del Tribunale da quella della Corte di giustizia: se fino ad ora si è avuto modo di vedere il parallelismo procedurale esistente tra le due istanze giudiziarie, con variazioni minime nella struttura del processo dinanzi all'uno o all'altro organo giurisdizionale, se si guarda ai rimedi in caso di violazione della procedura, la situazione cambia.

Le decisioni del Tribunale possono, infatti, essere impugnate dinanzi alla Corte di giustizia laddove venga lamentato un vizio processuale: tale affermazione di carattere generale sconta due limiti. Il primo riguarda i casi in cui l'impugnazione delle pronunce del Tribunale subisce restrizioni: è l'ipotesi del filtro di ammissibilità di cui all'articolo 58 *bis* Statuto, che richiede, perché l'appello sia accolto, che la violazione delle norme procedurali da parte del Tribunale sia tale da porre una questione rilevante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione europea. Come si è visto, la Corte di giustizia ha dimostrato che ciò non è impossibile, avendo già avuto modo di ammettere l'impugnazione in alcune vicende relative al tema della rappresentanza delle parti private. Resta tuttavia evidente che, così come avviene riguardo alle questioni sostanziali, il rischio che determinate violazioni procedurali non superino il vaglio di ammissibilità non può essere escluso.

⁷⁹⁹ Si sono già menzionati i casi di irricevibilità ed inammissibilità dei ricorsi. In aggiunta può farsi riferimento, ad esempio, a quanto previsto dall'articolo 139, lettera c) RP Trib. il quale stabilisce una specifica sanzione corrispondente alla condanna al rimborso di determinate spese che siano state originate da reiterate condotte violative del regolamento di procedura o delle norme pratiche da parte di un ricorrente.

Il secondo limite deriva invece dalla tendenza della Corte di giustizia a rigettare (spesso) i motivi di impugnazione fondati sulla violazione di norme processuali⁸⁰⁰. Anche in questo caso, la teorica disponibilità di uno strumento tende a scontrarsi con la realtà interpretativa della Corte che appare particolarmente restrittiva e forse, talvolta, non sufficientemente attenta alle conseguenze che lo scostamento dalle regole procedurali determina nella sfera giuridica delle parti e del loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, da intendersi sotto molteplici aspetti: quale diritto di difesa, nei casi in cui vi siano violazione di termini processuali o non vengano rispettati i diritti del contraddittorio; quale diritto ad un giudice imparziale e indipendente, quando non sia riconosciuta la possibilità di recusare un giudice; quale diritto ad un rimedio effettivo, quando un'errata interpretazione di una norma procedurale preclude alla parte di vedere il proprio ricorso analizzato dal giudice competente.

Se si sposta l'attenzione sulla Corte di giustizia, le valutazioni mutano sensibilmente: il suo ruolo apicale, di giudice supremo e costituzionale dell'ordinamento europeo, mal si concilia con la possibilità di individuare un altro giudice competente a valutarne l'operato, anche da un punto di vista di rispetto di norme processuali. "Chi controlla i controllori?"⁸⁰¹ è la

⁸⁰⁰ Nàomé offre una panoramica dei motivi di ricorso rigettati, fondati su: 1) riattribuzione della causa ad una sezione più piccola; 2) riattribuzione della causa ad sezione diversa a causa della modifica nella composizione delle sezioni; 3) riattribuzione di una causa ad una diversa sezione per ragioni di distribuzione del carico di lavoro; 4) circostanza che alcuni giudici non avessero potuto prendere parte alla deliberazione essendo spirato il termine del loro ufficio; 5) rinvio alla stessa sezione del Tribunale; 6) presenza di un giudice in un caso basato sugli stessi fatti relativi ad un altro caso in cui aveva deliberato; 7) mancato rispetto dei termini per la notifica dell'udienza stabiliti dalle norme pratiche; 8) mancata riunione di due procedimenti; 9) mancato coinvolgimento dell'Avvocato Generale o assenza di riferimenti alle sue conclusioni; 10) mancata deliberazione su una domanda di sospensione del procedimento; 11) decisione di inammissibilità senza attendere lo spirare del termine per l'intervento; 12) decisione adottata mediante ordinanza motivata, senza procedere ad udienza; 13) ammissione di una dichiarazione di intervento in un momento in cui, a norma del regolamento di procedura, sarebbe stato unicamente possibile intervenire in udienza (C. NAÔMÉ, *Appeals before the Court of Justice*, cit., p. 128 ss. e giurisprudenza ivi citata).

⁸⁰¹ Per richiamare la formula usata da Cappelletti nel 1983: «*Who watches the watchmen?*», nel suo contributo in cui analizza il rapporto tra *accountability* e potere esercitato dai giudici nell'esercizio della loro funzione giurisdizionale (M. CAPPELLETTI, "Who watches the watchmen?" *A comparative study on judicial responsibility*, in *The American Journal of Comparative Law*, 1983, p. 1 ss.).

domanda di fondo che potrebbe porsi anche con riguardo alla Corte di giustizia e la risposta non può che essere: nessuno. O meglio: essa stessa.

Ciò dovrebbe determinare la Corte a prestare un'attenzione ancora maggiore quando la *ratio* di una norma procedurale sia, evidentemente, posta a tutela delle parti del processo, esercitando una forma di controllo interno in "autotutela" a garanzia dei diritti dei soggetti che si recano dinanzi ad essa, ma anche della sua stessa credibilità e prestigio: le regole processuali, lungi dal costituire mere norme operative e organizzative, costituiscono spesso la contropartita formale per un'effettiva tutela di diritti sostanziali che potrebbero altrimenti rimanere lettera morta.

L'attuale debolezza della posizione della Corte con riguardo al rispetto delle sue stesse regole di procedura può peraltro essere dimostrata dal fatto che, pur riconoscendo l'importanza del dovere di rispettare i diritti della difesa, nondimeno non ritenga la loro violazione una questione di ordine pubblico rilevabile d'ufficio⁸⁰². In diverse occasioni, peraltro, la Corte di giustizia ha evidenziato come, anche laddove la parte contesti la violazione del suo diritto di difesa, in particolare, del diritto ad essere sentito, tale violazione potrà essere idonea a portare all'annullamento della decisione solo nel caso in cui, se l'irregolarità non si fosse verificata, l'esito del procedimento sarebbe stato differente⁸⁰³. Formula che torna nuovamente, dopo esser già stata utilizzata in materia di astensione e ricusazione del giudice, nonché di revocazione della sentenza con un approccio alla violazione della procedura di tipo sostanzialista: in altri termini, l'inottemperanza alle regole processuali rileverà solo quando in grado di determinare un esito diverso per la causa. Ciò non è però coerente col portato del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva che non subordina il rispetto delle garanzie processuali all'esito del giudizio, imponendo il loro rispetto di per sé.

L'approccio della Corte risulta, tuttavia, in qualche modo coerente con l'evoluzione del diritto processuale europeo: come la rassegna delle riforme di cui si è dato atto nel precedente capitolo ha dimostrato⁸⁰⁴, esso tende a

⁸⁰² C. NAÔMÉ, *Appeals before the Court of Justice*, cit., p. 139.

⁸⁰³ *Ibidem*, p. 140 e giurisprudenza ivi citata.

⁸⁰⁴ Si veda il paragrafo 3.6.1.

vedere la luce mediante un procedimento che, per certi versi, appare inverso rispetto a quanto ci si potrebbe aspettare. In molti casi, infatti, un *modus operandi* utilizzato da Tribunale o Corte di giustizia per prassi diviene poi norma “codificata” all’interno dei regolamenti di procedura una volta che ne è stata in qualche modo testata l’efficacia⁸⁰⁵. Ciò determina un frequente e costante mutamento delle regole processuali che, col tempo, assumono fattezze sempre più nitide e predeterminate, a vantaggio della certezza del diritto e della tutela del diritto di accesso alla giustizia delle parti private, per le quali la conoscenza delle “regole del gioco” diviene strumento essenziale per l’effettività dell’esercizio dei loro diritti. E non può quindi escludersi che il medesimo processo non si realizzi con riguardo al tema di cui si sta trattando.

Parimenti vero è che, *medio tempore*, l’assenza di strumenti correttivi idonei a sanzionare tutte le violazioni procedurali, e non solo quelle determinanti per ribaltare l’esito della causa, costituisce, già di per sé, una violazione dell’articolo 47 della Carta.

4.3.5. Segue: la responsabilità extracontrattuale quale rimedio alle violazioni procedurali: il caso della ragionevole durata del processo. Un rimedio effettivo?

La violazione di norme procedurali da parte della Corte di giustizia può rimanere, come si è visto, priva di rimedi per le parti. Nondimeno, essa rappresenta una violazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva sia nei casi in cui limiti l’accesso al giudice o ad un rimedio effettivo sia di per sé, laddove le garanzie procedurali sono esse stesse parte del diritto di cui all’articolo 47 della Carta.

Se, come si è visto, le regole processuali sono scarse di alternative, la Corte di giustizia dell’Unione europea ha tuttavia avuto modo, in diverse occasioni, di fornire, in via interpretativa, uno specifico rimedio nei casi di

⁸⁰⁵ È accaduto così, ad esempio, per l’utilizzo di *e-Curia* o per la specializzazione delle sezioni all’interno del Tribunale.

mancato rispetto, da parte del Tribunale, del diritto alla ragionevole durata del processo: la responsabilità extracontrattuale *ex* articolo 340 TFUE⁸⁰⁶.

Nel caso *Baustahlgewebe* la Corte conferma la decisione⁸⁰⁷ del Tribunale con cui, per la prima volta, viene riconosciuta la responsabilità extracontrattuale delle allora Comunità Economiche Europee derivante dall'eccessiva durata di un procedimento dinanzi al Tribunale stesso, all'epoca unicamente riconducibile all'articolo 6 CEDU⁸⁰⁸. Il tema posto all'attenzione dei giudici di Lussemburgo non è solo la verifica dell'avvenuta violazione del termine ragionevole richiesto dalla norma, ma altresì l'identificazione del rimedio effettivo per sanare tale violazione.

L'Avvocato Generale Léger affronta espressamente la questione, evidenziando l'inadeguatezza di rimedi alla violazione dell'equo processo che comportino un rinvio del procedimento al Tribunale per un nuovo esame⁸⁰⁹: dal momento che la domanda del ricorrente è volta a contestare l'eccessiva durata del procedimento, ciò non farebbe altro che allungare ulteriormente i tempi per giungere ad una decisione definitiva. In altri

⁸⁰⁶ Articolo 340, paragrafo 1 TFUE: «In materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni». Per una descrizione del suo funzionamento, si veda: M. PITTIE, A. JUSSIAUX, *Les recours en responsabilité non contractuelle devant le juge de l'Union européenne*, in S. MAHIEU (ed), *Contentieux de l'Union Européenne*, cit., p. 515 ss.

⁸⁰⁷ Sentenza del Tribunale di primo grado del 6 aprile 1995, *Baustahlgewebe GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, causa T-145/89.

⁸⁰⁸ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità economiche europee del 17 dicembre 1998, *Baustahlgewebe GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-185/95 P.

⁸⁰⁹ Si legge: «È innanzitutto evidente che, nel caso in cui la Corte considerasse non "ragionevole", ai sensi dell'art. 6 della convenzione, il termine entro il quale il Tribunale si è pronunciato sul ricorso, l'esito della controversia non potrebbe consistere in un rinvio della causa a questo stesso giudice. Non si potrebbe consentire, dopo l'annullamento della sentenza impugnata, che al tempo già trascorso per lo svolgimento del procedimento dinanzi al Tribunale si aggiungesse il tempo necessario per un nuovo esame della causa. Il rimedio sarebbe, in realtà, peggiore del male. Peraltro, non si comprende l'utilità di un riesame del fascicolo rispetto alla censura relativa all'eccessiva durata del procedimento. Quando si verificano vizi procedurali che autorizzano l'annullamento della sentenza impugnata, il riesame della causa è giustificato dal nesso esistente tra la violazione delle norme di procedura ed il processo. (...) Orbene, abbiamo appena visto che un riesame della causa in seguito all'annullamento di un procedimento dalla durata eccessiva, lungi dal porre rimedio al pregiudizio, essendo quest'ultimo, in qualche modo, subito in modo definitivo, sarebbe anzi tale da determinarne un aggravamento» (conclusioni dell'Avvocato Generale Philippe Léger, presentate il 3 febbraio 1998, *Baustahlgewebe GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-185/95 P, punti 46-48).

termini, il danno subito dai ricorrenti non può essere ristorato in forma specifica, non trattandosi di una violazione procedurale che può essere rettificata con un nuovo procedimento e, di conseguenza, l'unica alternativa disponibile è il risarcimento del danno.

La giurisprudenza successiva conferma questa impostazione, con le note sentenze, *Gascogne*⁸¹⁰, *Kendrion*⁸¹¹ e *ASPLA*⁸¹². In tutti e tre i casi i ricorrenti lamentano l'eccessiva durata del procedimento dinanzi al Tribunale, senza che tale prolungarsi sia giustificato da particolari circostanze relative alle vicende oggetto di giudizio. Ciò, quindi, sarebbe in contrasto con il diritto all'equo processo e, nello specifico, alla ragionevole durata del procedimento come riconosciuto dall'articolo 47 della Carta e farebbe sorgere in capo all'Unione europea, rappresentata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, una responsabilità extracontrattuale ex articolo 340 TFUE⁸¹³.

⁸¹⁰ Le due ricorrenti del procedimento *Gascogne* originario sono due società tedesche, *Gascogne Sack Deutschland GmbH* e *Gascogne*, che nel febbraio 2006 hanno proposto due autonomi ricorsi avverso una decisione della Commissione che infliggeva loro un'ammenda per la violazione dell'articolo 101 TFUE. Il Tribunale si pronunciava, dopo oltre quattro anni e mezzo, solo nel novembre 2011 (sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 16 novembre 2011, *Groupe Gascogne SA c. Commissione europea*, causa T-72/06; sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 16 novembre 2011, *Sachsa Verpackung GmbH c. Commissione europea*, causa T-79/06).

⁸¹¹ Nel febbraio 2006 la *Kendrion NV* propone ricorso per annullamento di una decisione della Commissione dinanzi al Tribunale, respinto con sentenza del 16 novembre 2011, dopo quattro anni e mezzo dall'apertura del procedimento (sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 16 novembre 2011, *Kendrion NV c. Commissione europea*, causa T-54/06).

⁸¹² Le due società ricorrenti, *ASPLA* e *Armando Álvarez*, propongono due distinti ricorsi di annullamento avverso una decisione della Commissione dinanzi al Tribunale il 24 febbraio 2006 e, anche in questo caso, la sentenza che rigetta tali ricorsi viene emessa solo il 16 novembre 2011 dopo oltre quattro anni e mezzo (sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 16 novembre 2011, *Plásticos Españoles SA (ASPLA) c. Commissione europea*, causa T-76/06; sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 16 novembre 2011, *Armando Álvarez SA c. Commissione europea*, causa T-78/06).

⁸¹³ Per un commento sulle tre sentenze dal punto di vista della responsabilità extracontrattuale, si veda: K. KRYLA-CUDNA, P. VERBRUGGEN, *The Union's liability for failure to adjudicate within a reasonable time: EU tort law after Gascogne, Kendrion and ASPLA*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 191 ss.

In tutti e tre i casi il Tribunale riconosce il risarcimento a favore dei ricorrenti⁸¹⁴ e la Corte di giustizia conferma tali pronunce in punto responsabilità per violazione dell'articolo 47 della Carta⁸¹⁵.

La ragione che ha spinto ad un breve richiamo di questa giurisprudenza è semplice: potrebbe l'ambito di applicazione della responsabilità extracontrattuale essere esteso, quale panacea anche della violazione delle norme procedurali da parte dei giudici di Lussemburgo? In altri termini, in assenza, come si è visto, di specifiche sanzioni alle violazioni procedurali soprattutto da parte della Corte di giustizia, si potrebbe prevedere di applicare anche a queste ipotesi la responsabilità extracontrattuale e così assicurare un rimedio effettivo ai sensi dell'articolo 47 della Carta?

La risposta sembrerebbe dover essere di segno negativo: malgrado i giudici di Kirchberg si siano mostrati aperti al riconoscimento di una loro responsabilità, l'ipotesi di durata irragionevole del procedimento differisce notevolmente da quella di violazioni di norme endoprocedimentali.

A metterlo chiaramente in evidenza è l'Avvocato Generale Léger nella già menzionata vicenda *Baustahlgewebe*, quando scrive: «Quando si verificano vizi procedurali che autorizzano l'annullamento della sentenza impugnata, il riesame della causa è giustificato dal nesso esistente tra la violazione delle norme di procedura ed il processo. (...) Tali vizi di procedura, nella maggior parte dei casi, consistono nell'inosservanza dei principi stabiliti per garantire la tutela delle parti in giudizio. In questi casi, lo svolgimento di un nuovo processo dinanzi al giudice di primo grado, questa volta nel rispetto delle norme di procedura, costituisce senza dubbio la migliore risposta alle censure mosse dalle parti»⁸¹⁶. Se quindi nei casi di eccessiva

⁸¹⁴ Sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 10 gennaio 2017, *Gascogne Sack Deutschland GmbH e Gascogne c. Unione europea*, causa T-577/14; sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 1° febbraio 2017, *Kendrion NV c. Unione europea*, causa T-479/14; sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 17 febbraio 2017, *Plásticos Españoles SA (ASPLA) e Armando Álvarez SA c. Unione europea*, causa T-40/15.

⁸¹⁵ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 dicembre 2018, *Unione europea c. Gascogne Sack Deutschland GmbH e Gascogne e Gascogne Sack Deutschland GmbH e Gascogne c. Unione europea*, cause riunite C-138/17 P e C-146/17 P; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 dicembre 2018, *Unione europea c. Kendrion NV*, causa C-150/17 P; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 dicembre 2018, *Unione europea c. Plásticos Españoles SA (ASPLA) e Armando Álvarez SA*, cause riunite C-174/17 P e C-222/17 P.

⁸¹⁶ Conclusioni AG Léger, *Baustahlgewebe*, cit., punto 47.

durata del procedimento, il risarcimento del danno è un rimedio efficace, ciò non vale, *a contrariis*, quando il vizio sia relativo alle regole del procedimento stesso, soprattutto quando la violazione di un diritto procedurale abbia portato ad un diniego di giustizia⁸¹⁷. Ipotesi, questa, ben diversa da quella in cui il mancato rispetto di norme procedurali abbia determinato un eccessivo allungamento dei tempi del giudizio e dunque dato vita al presupposto necessario per la richiesta di risarcimento del danno⁸¹⁸.

Quando la violazione di una norma procedurale da parte della Corte di giustizia che, come si è visto, resta l'organo giurisdizionale privo di controllo esterno⁸¹⁹, va immediatamente a detrimento dei diritti assicurati dall'articolo 47 della Carta, il risarcimento del danno difficilmente può essere considerato un rimedio effettivo⁸²⁰. In tali ipotesi, infatti, sarebbe

⁸¹⁷ A. BAILLEUX, *Les droits de la défense et les (autres) droit fondamentaux devant les juridictions de l'Union Européenne*, in S. MAHIEU (ed), *Contentieux de l'Union Européenne*, cit., p. 86.

⁸¹⁸ A. MAFFEO, *Il délai raisonnable nel contenzioso dell'Unione europea*, Napoli, 2018, p. 78 ss.

⁸¹⁹ Parlare di controllo esterno rimanda necessariamente l'attenzione al tema dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU, già trattato nel capitolo primo, paragrafo 1.1.4. e seguenti. Ci si potrebbe cioè chiedere se la prospettata adesione, ponendo teoricamente anche l'attività della Corte di giustizia dell'Unione europea al vaglio della Corte di Strasburgo, possa andare a comporre il quadro, inserendo il pezzo mancante in termini di rimedio avverso le violazioni procedurali commesse delle Corti europee. Una tale ipotesi appare tuttavia poco realistica, quantomeno sulla base dell'attuale bozza di accordo di adesione, nel quale, in risposta alle osservazioni contenute nel parere 2/2013, si è dato grande rilievo all'autonomia dell'ordinamento eurounitario e, in particolare, al ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea, al precipuo scopo di evitare che giudice ultimo dell'Unione europea divenisse la Corte di Strasburgo. In questo panorama, le forze limitazioni al controllo esterno previste a tutela dell'autonomia sembrano definitivamente impedire di rivolgersi a Strasburgo per imporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea il rispetto della sua stessa procedura.

⁸²⁰ Il tema è stato peraltro oggetto di due pronunce, una del Tribunale e una della Corte di giustizia, nelle quali i ricorrenti han posto alla loro attenzione la questione di violazioni del diritto ad un equo processo da parte dei giudici di Lussemburgo fondate su motivi diversi dall'eccessiva durata del procedimento. Il primo riferimento è il caso *Ori Martin*, in cui i ricorrenti lamentano lo snaturamento da parte del Tribunale della domanda oggetto di ricorso: la Corte di giustizia rigetta il ricorso ritenendolo non sufficientemente motivato (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 giugno 2018, *Ori Martin SA c. Corte di giustizia dell'Unione europea*, causa C-463/17 P). Il secondo è invece il caso *Campailla*, particolarmente interessante in quanto ad essere contestata è un'asserita violazione della procedura da parte della Corte di giustizia: il signor Campailla ritiene infatti che la Corte di giustizia, rigettando come manifestamente irricevibile il suo appello, da lui proposto personalmente e non per mezzo di un avvocato in virtù di cause di forza maggiore, lo abbia

piuttosto necessario prevedere meccanismi interni al procedimento stesso per far rilevare la violazione e consentire il suo superamento *in medias res*. Per riprendere un caso di cui si è ampiamente trattato nel corso del capitolo, si ipotizzi un difetto di rappresentanza della parte privata sancito erroneamente dalla Corte di giustizia in un giudizio di appello⁸²¹. Secondo la giurisprudenza richiamata nei precedenti paragrafi 4.3.1. e seguenti, la conseguenza sarebbe l'automatica dichiarazione di irricevibilità dell'impugnazione e, conseguentemente, il definitivo sbarramento alla parte privata dell'esercizio del suo diritto di appello. In un caso di questo tipo, per potersi avere un rimedio effettivo, la parte privata dovrebbe essere messa nelle condizioni di preservare il proprio diritto di appello e contestare l'errata valutazione compiuta dalla Corte di giustizia. Certamente quindi, il mero risarcimento del danno non sarebbe coerente con il portato dell'articolo 47 della Carta.

In conclusione, dunque, il tema della mancanza di rimedi alla violazione delle norme procedurali soprattutto da parte della Corte di giustizia rimane aperto e come tale la necessità di integrare nel sistema processuale meccanismi che consentano alle parti di chiedere la rettifica, in corso di procedimento, di eventuali deviazioni dal dettato procedurale che mettano a rischio il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, nelle sue molteplici forme.

4.3.6. La discrezionale scelta della Corte circa la fase orale e la mancanza di repliche alle conclusioni dell'Avvocato Generale.

Un ultimo profilo procedurale meritevole di una breve analisi critica sotto la lente dell'articolo 47 della Carta riguarda lo svolgimento della fase orale, sotto due profili: in primo luogo, con riguardo alla discrezionalità della

privato del suo fondamentale diritto all'equo processo e per tale ragione chiede il risarcimento del danno. Il Tribunale rigetta il ricorso ritenendolo non sufficientemente chiaro e dimostrato (ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 23 gennaio 2018, *Massimo Campailla c. Unione europea*, causa T-759/16).

⁸²¹ La rilevanza della rappresentanza per la prima volta in sede d'appello può derivare o dalla mancanza rilevazione del vizio da parte del Tribunale in primo grado oppure dal cambio di rappresentante che impone quindi una nuova verifica del rispetto dei requisiti stabiliti dallo Statuto e dalle regole di procedura.

Corte di giustizia nel determinare se svolgere o meno l'udienza di discussione e, secondariamente, in relazione all'assenza di contraddittorio rispetto alle conclusioni dell'Avvocato Generale.

Può già anticiparsi che, tra gli aspetti finora analizzati, quello di cui si sta per trattare rappresenta il meno problematico, laddove sembra sussistere un equilibrio ragionevole, a livello processuale, tra i limiti previsti dai regolamenti di procedura e il rispetto dei diritti delle parti, con specifico riferimento a quello ad essere ascoltati e a presentare le proprie difese dinanzi al giudice competente.

I ricorsi diretti sono caratterizzati, da un punto di vista procedurale, da una doppia fase, la prima scritta, la seconda orale.

Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4 Statuto «[l]a procedura orale comprende l'audizione da parte della Corte degli agenti, dei consulenti e degli avvocati e delle conclusioni dell'avvocato generale e, ove occorra, l'audizione dei testimoni e dei periti». L'udienza è pubblica⁸²² e durante essa il Tribunale o la Corte di giustizia possono liberamente interrogare non solo i testimoni, quando presenti, ma anche le parti⁸²³.

Sebbene il principio sia il medesimo, la disciplina dettata dai regolamenti di procedura di Tribunale e Corte di giustizia presenta alcune differenze. Dinanzi al Tribunale, infatti, è previsto che l'udienza di discussione sia organizzata d'ufficio o su richiesta di una parte principale, la quale è tenuta a presentarla entro tre settimane dalla notifica della chiusura della fase scritta, precisando i motivi per i quali ritiene necessario essere sentita. Se la parte non formula tale richiesta, il Tribunale può decidere omettendo la fase orale⁸²⁴. Diversamente, l'articolo 76 RP CG, incluso tra le norme comuni a tutti i procedimenti, richiede che l'udienza di discussione sia oggetto di apposita domanda motivata e che, laddove la Corte di giustizia si ritenga «sufficientemente edotta per statuire»⁸²⁵, essa abbia la facoltà di non tenerla.

⁸²² Articolo 31 Statuto.

⁸²³ Articolo 32 Statuto.

⁸²⁴ Articolo 106 RP Trib.

⁸²⁵ L'articolo 76, paragrafo 3 RP CG prevede che la Corte di giustizia non possa esercitare la propria facoltà di non tenere l'udienza quando la richiesta pervenga da uno degli interessati di cui all'articolo 23 dello Statuto che non abbia partecipato alla fase scritta del procedimento. Il riferimento è, nei procedimenti pregiudiziali, ai soggetti cui deve essere notificata la decisione di rinvio da parte del giudice nazionale che ha adito la Corte:

Se quindi la Corte di giustizia non è vincolata dalla richiesta delle parti, diversamente il Tribunale non potrà decidere discrezionalmente di non tenere l'udienza qualora un'istanza motivata sia depositata⁸²⁶.

Un'evidente distinzione è poi dettata dalla necessaria presentazione delle conclusioni dell'avvocato generale nei procedimenti condotti dinanzi alla Corte di giustizia, fase che è invece solo potenziale dinanzi al Tribunale dove, di norma, non è previsto l'intervento di tale figura. Sebbene la giurisprudenza sia scarna sul punto, è ragionevole ritenere che, nei casi in cui la Corte di giustizia decide di non aprire la fase orale, ciò comporti altresì l'assenza di conclusioni dell'Avvocato Generale, stante la loro formale appartenenza a tale parte del procedimento⁸²⁷.

Entrambi i regolamenti prevedono poi la possibilità di riapertura della fase orale: per il Tribunale, ciò può avvenire quando non si ritenga sufficientemente edotto sulla questione, quando la causa debba essere decisa sulla base di un argomento che non è stato oggetto di discussione oppure quando lo richieda una parte principale, fondando la propria domanda su fatti che non le era stato possibile presentare prima dell'apertura della fase orale⁸²⁸. Nel caso della Corte di giustizia, ancora una volta, la disciplina differisce parzialmente: innanzitutto, l'articolo 83 disciplina l'«apertura o riapertura» della fase orale, lasciando intendere che può decidere per la sua apertura anche in un momento successivo a quello prevedibile secondo il regolare svolgimento del procedimento. In entrambe le ipotesi, la Corte di giustizia decide, sentito l'avvocato generale, fondandosi sugli stessi motivi previsti per il Tribunale.

A poter destare dubbi nel rapporto con l'articolo 47 della Carta è la discrezionalità esercitata dalla Corte di giustizia nel determinare l'apertura della fase orale, potenzialmente a detrimento del diritto ad un'udienza

le parti del giudizio *a quo*, gli Stati membri, la Commissione nonché l'istituzione, organo od organismo che ha adottato l'atto, gli Stati parte dell'accorso sullo Spazio economico europeo diversi dagli Stati membri e l'Autorità di vigilanza AELS prevista dall'accordo.

⁸²⁶ K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK, *EU procedural law*, cit., p. 797.

⁸²⁷ K.P.E. LASOK, *Lasok's European Court practice and procedure*, Londra - New York - Dublino, 2022, p. 237.

⁸²⁸ Articolo 113, paragrafo 2 RP Trib.

pubblica previsto da tale articolo⁸²⁹. Ci si potrebbe inoltre interrogare sulla coerenza di un sistema che prevede, a Statuto, una doppia fase, scritta e orale, apparentemente di pari importanza, ma che poi, nella regolamentazione di dettaglio mostra chiaramente la prevalenza della prima sulla seconda.

Tale rapporto è peraltro confermato dalle istruzioni pratiche della Corte di giustizia in cui si legge che «in virtù dell'importanza che riveste la fase scritta del procedimento (...) il criterio determinante per lo svolgimento di un'udienza non è tanto la formulazione di un'espressa domanda in tal senso quanto la valutazione, compiuta dalla Corte stessa, riguardo al valore aggiunto di quest'udienza e al suo contributo potenziale alla soluzione della controversia (...)»⁸³⁰.

D'altro canto, le parti private possono chiedere che venga fissata l'udienza, hanno diverse occasioni per presentare le proprie difese nel corso della fase scritta e, una volta chiusa quella orale, ancora proporre istanza per la riapertura laddove sovvenivano fatti nuovi che richiedono l'attenzione della Corte: tutte garanzie che possono considerarsi sufficienti ad assicurare una tutela giurisdizionale effettiva.

Vi è addirittura chi è giunto a proporre la completa abolizione della fase orale con un obiettivo di razionalizzazione e maggiore efficienza procedurale della Corte, con un consistente risparmio di tempo⁸³¹. Tale ipotesi non appare tuttavia condivisibile alla luce dell'articolo 47 della Carta: sebbene infatti dichiaratamente tenuta nell'interesse dell'organo giudicante, l'udienza pubblica dinanzi a Tribunale o Corte di giustizia offre alle parti private un'occasione per presentare le proprie difese, talvolta in maniera più efficace di un atto scritto, soprattutto nella fase delle domande che giudici e avvocato generale possono porre ai rappresentanti⁸³², il che ne giustifica l'inclusione tra i diritti assicurati dall'equo processo. In una fase scritta sempre più contingentata in termini di lunghezza degli atti e loro

⁸²⁹ A. ROSAS, *Oral hearing before the European Court of Justice*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2014, p. 596 ss.

⁸³⁰ Istruzioni pratiche alle parti, punto 52.

⁸³¹ C. MAYEUR-CARPENTIER, *La rationalisation des procédures*, in D. DERO-BUGNY, A. CARTIER BRESSON (eds), *Les réformes de la Cour de justice*, cit., p. 35.

⁸³² Articolo 80 RP CG; articolo 110 RP Trib.

struttura, l'udienza rimane uno strumento utile a spiegare, pur nei limiti di tempo previsti⁸³³, gli aspetti delle proprie difese più controversi.

A quanto richiamato da ultimo si collega il secondo aspetto della fase orale che può presentare particolare rilevanza con riguardo ai diritti assicurati dall'articolo 47 della Carta, vale a dire l'assenza di repliche alle conclusioni presentate dall'avvocato generale.

Il tema è stato oggetto di un confronto "a distanza" tra Corte EDU e Corte di giustizia laddove la prima ha ritenuto contrario al principio di parità delle armi l'assenza, nel sistema francese, di una possibilità per le parti di replicare alle conclusioni dell'avvocato generale dinanzi alla Corte di Cassazione⁸³⁴. La Corte di giustizia ha tuttavia escluso che tale pronuncia potesse essere trasposta nel sistema europeo, con particolare riguardo alle conclusioni degli avvocati generali dinanzi la Corte di giustizia, ponendo l'accento su tre elementi di distinzione dalla situazione posta all'attenzione della CEDU. In primo luogo, gli Avvocati Generali che prestano servizio dinanzi la Corte di giustizia sono membri di quella stessa corte, condividendo coi giudici addirittura il procedimento di nomina⁸³⁵. In

⁸³³ Le istruzioni pratiche della Corte di giustizia stabiliscono, al punto 60: «I tempi di intervento sono stabiliti dal presidente del collegio giudicante, dopo aver consultato il giudice relatore e, eventualmente, l'avvocato generale incaricato della causa. In linea generale, questi tempi di intervento sono stabiliti pari a quindici minuti, a prescindere dal collegio giudicante dinanzi al quale la causa è stata rinviata; tale durata può essere tuttavia prolungata od accorciata in funzione della natura o della complessità particolare della causa, del numero e dello status processuale dei partecipanti all'udienza nonché delle eventuali misure di organizzazione del procedimento. In via eccezionale, un ampliamento dei tempi di intervento può essere accordato dal presidente del collegio giudicante, su domanda debitamente motivata di una parte o di un interessato menzionato dall'articolo 23 dello statuto per poter essere presa in considerazione, una domanda siffatta dev'essere nondimeno formulata dalla parte o dall'interessato in questione nella sua risposta alla lettera di convocazione all'udienza». Indicazioni simili circa la durata sono previste al punto 162 delle norme pratiche applicabili dinanzi al Tribunale: «La durata delle difese orali può variare a seconda della complessità della causa e dell'esistenza o della mancanza di nuovi elementi di fatto. Ciascuna parte principale ha a disposizione 15 minuti e ciascuna parte interveniente ha a disposizione 10 minuti per le proprie difese orali (nel corso di un'udienza nelle cause riunite o nel corso di un'udienza comune, ciascuna parte principale ha a disposizione 15 minuti per ogni causa e ciascuna parte interveniente ha a disposizione 10 minuti per ogni causa), salvo che la cancelleria non abbia fornito loro un'altra indicazione al riguardo. Questa limitazione riguarda solo le difese orali propriamente dette e non include il tempo necessario per rispondere ai quesiti rivolti in sede di udienza di discussione o per le repliche finali».

⁸³⁴ A. BAILLEUX, *Les droits de la défense*, cit., p. 57 ss.

⁸³⁵ Sul punto si rinvia al secondo capitolo.

questo senso, pertanto, essi non rappresentano un interesse terzo, non potendo quindi applicarsi loro il principio di parità delle armi.

In secondo luogo, la durata dei procedimenti verrebbe di molto estesa in caso di diritto di replica delle parti alle conclusioni: esse sono infatti formalmente parte della fase orale, ma non vengono presentate nel corso dell'udienza di discussione, bensì in un momento successivo (anche di mesi) rispetto a tale udienza, tramite lettura di un loro estratto. Consentire repliche orali significherebbe rendere il momento della lettura delle conclusioni una nuova udienza di discussione, con un inevitabile allungamento dei tempi; consentire repliche scritte, snaturerebbe, almeno in parte, lo scopo della fase orale.

Infine, e in connessione a quanto appena detto, la Corte dispone già, secondo le proprie regole di procedura, di uno strumento idoneo a bilanciare l'impossibilità per le parti di replicare, vale a dire la riapertura della fase orale qualora lo ritenga opportuno: ciò ben può accadere quando, in virtù del contenuto delle conclusioni presentate dall'avvocato generale, si aprano scenari di soluzione della controversia su cui è necessario che le parti si pronuncino.

Il potere di riapertura della fase orale è esercitato discrezionalmente dalla Corte, la quale ha affermato in *Commissione c. Irlanda*⁸³⁶ che non sarà esercitato senza tenere conto del rispetto del principio del contraddittorio. Con una formulazione alquanto nebulosa, la Corte ha tuttavia lasciato intendere di essere consapevole dell'importanza di rendere effettiva la possibilità di riapertura della fase orale per non incorrere in eventuali violazioni dell'articolo 47 della Carta, soprattutto nei casi in cui, dopo le conclusioni dell'avvocato generale, si manifesti la necessità di integrare il contraddittorio. Peraltro, va evidenziato come nel corso dell'udienza di discussione la fase delle domande sia caratterizzata non solo da un dialogo tra giudici e parti, bensì anche tra Avvocato Generale e parti: questo rafforza l'argomento per cui non possa dirsi totalmente assente un momento di confronto tra essi.

⁸³⁶ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 dicembre 2009, *Commissione c. Irlanda*, causa C-89/08 P, punto 59.

Sebbene la scelta della riapertura della fase orale resti prerogativa della Corte di giustizia, il secondo argomento da quest'ultima avanzato per sottolineare le differenze col sistema francese risulta convincente anche in un'ottica di protezione dei diritti garantiti dall'articolo 47 della Carta: il peculiare ruolo dell'avvocato generale nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea impone infatti di valutarne l'operato quale membro, *sui generis*, dell'organo giudicante piuttosto che come parte del procedimento. In questi termini, dunque, non bisognerà valutare il rispetto delle garanzie che l'articolo 47 della Carta assicura nei rapporti tra parti (parità delle armi, contraddittorio), bensì quelle attribuite alle parti nei confronti del giudice stesso. Sarà dunque necessario verificarne l'indipendenza, l'imparzialità e la costituzione per legge, accertare che nel suo operare rispetti i (minimi) vincoli procedurali previsti per la sua attività e che non esca dai limiti delle sue attribuzioni, senza che tuttavia l'assenza di un contraddittorio proprio sulle sue conclusioni possa costituire aprioristicamente una violazione della tutela giurisdizionale effettiva.

4.4. Standard di valutazione e strumento correttivo: riforme in via giurisprudenziale per il tramite dell'articolo 47 della Carta.

L'analisi fino a qui svolta della normativa procedurale applicabile dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea ne ha messo in luce, da una parte la sua natura composita, dall'altra, le incongruenze e lacune che un sistema in divenire necessariamente presenta.

A fare da filo conduttore è il ruolo ricoperto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, vera artefice della sua procedura a tutti i livelli menzionati, sia mediante atti formali, quali le proposte di riforma dello Statuto o le modifiche ai regolamenti di procedura, sia attraverso la propria giurisprudenza con la quale ha spesso riformato le norme processuali per via interpretativa⁸³⁷.

In virtù dell'ampio potere, *rectius*, discrezionalità derivante alla Corte di giustizia dell'Unione europea dal suo monopolio sulla procedura, pare

⁸³⁷ D. DERO-BUGNY, A. CARTIER BRESSON, *Propos introductifs*, cit., p. 18.

possibile proporre un approccio parzialmente nuovo all'interpretazione delle sue norme sulla base dell'articolo 47 della Carta. Nel corso dell'intero elaborato si è fatto riferimento al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva quale parametro di legittimità dell'attività dei giudici di Lussemburgo, sia sotto il profilo della loro costituzione e nomina, sia sotto quello, più specifico, delle regole procedurali che ne regolano l'esercizio della funzione giurisdizionale. In questo senso si è dunque valorizzato l'articolo 47 della Carta quale standard di valutazione dell'operato di Tribunale e Corte di giustizia.

Il ruolo che tale norma può tuttavia rivestire è ben più ampio, potendo divenire lo strumento correttivo utilizzato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per procedere ad una sistematizzazione della propria procedura: utilizzare l'articolo 47 della Carta non più come punto di arrivo, bensì quale punto di partenza. In altri termini, spingere i giudici di Lussemburgo, quando interrogati sul contenuto delle norme processuali, ad assumere il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva quale presupposto imprescindibile per l'attività di interpretazione richiesta. Cambiare, cioè, il paradigma: non tanto "questa interpretazione è compatibile con l'articolo 47 della Carta perché...", quanto piuttosto, "poiché l'articolo 47 della Carta ha tale contenuto, la norma in questione dovrà essere interpretata in questo senso". Ovviamente, pervenendo al corretto bilanciamento, di volta in volta, con gli altri interessi in gioco, quali, ad esempio, l'efficienza del sistema.

Cambiando l'ordine dei fattori, in matematica, il risultato non cambia, ma nel mondo dell'interpretazione giuridica rendere l'articolo 47 della Carta la chiave di lettura della procedura avrebbe, probabilmente, il duplice beneficio di rendere un complesso sistema di norme più accessibile ai fruitori della giustizia europea (da intendersi, della Corte di giustizia dell'Unione europea) e il sistema giurisdizionale dell'Unione europea (comprensivo quindi anche delle corti nazionali) più coerente nel suo complesso.

CONCLUSIONI

Protagonista indiscussa del presente percorso di ricerca è la Corte di giustizia dell'Unione europea e il suo pregnante, financo affascinante, ruolo, un *unicum* nel panorama internazionale.

Proprio in virtù della sua peculiarità essa rappresenta una delle istituzioni che più di tutte ha contribuito e tuttora contribuisce al progresso del processo di integrazione europea.

In quest'ottica le problematiche rilevate e analizzate nel corso dell'elaborato, lungi dal voler costituire una mera critica al funzionamento della massima istituzione giudiziaria dell'Unione europea, mirano piuttosto a individuare gli aspetti su cui un miglioramento è ancora possibile, in una prospettiva di sempre maggiore rispondenza tra lo standard imposto alle corti nazionali e quello poi effettivamente applicato a Lussemburgo, in un virtuoso sviluppo che punta a garantire sempre di più i diritti individuali riconosciuti dalla Carta e, in particolare, quello ad una tutela giurisdizionale effettiva.

La lettura, alla luce dell'articolo 47 della Carta, dell'operato e del funzionamento della Corte di giustizia dell'Unione europea, ha consentito di mettere in evidenza alcune criticità, la cui rilevanza è maggiore quando oggetto di analisi siano i procedimenti per azioni dirette, nelle quali Corte di giustizia o Tribunale rappresentano l'unica via di accesso alla giustizia a disposizione del ricorrente.

La prima di tali problematiche riguarda le modalità di nomina di giudici e avvocati generali, secondo quanto stabilito dagli articoli 253, 254 e 255 TFUE. Si è in particolare sottolineata la natura intergovernativa della nomina, unico caso ormai rimasto nell'architettura delle istituzioni europee: solo i membri della Corte di giustizia dell'Unione europea sono infatti scelti con un procedimento che non vede il coinvolgimento di alcun'altra istituzione europea, a favore di una quasi egemonia degli Stati membri.

L'introduzione del Comitato 255 per il tramite del Trattato di Lisbona ha senza dubbio istituito un momento di controllo "europeo" delle candidature avanzate dagli Stati membri e ridotto l'ingerenza politica nel

procedimento complessivo, in virtù dell'autorevolezza dei membri che lo compongono e quindi delle sue valutazioni.

Nondimeno, il suo stesso operato sconta alcune problematiche, consistenti nella scarsa trasparenza delle sue attività, che si manifesta, principalmente, nell'inaccessibilità dei pareri emessi, ma anche nella non vincolatività dei suoi atti, che lascerebbero in astratto liberi i governi degli Stati membri di agire in contrasto con le sue valutazioni.

Il problema della trasparenza si pone tuttavia con maggiore urgenza con riguardo alle procedure nazionali utilizzate nell'individuazione delle candidature: sebbene il Comitato 255, negli anni, abbia suggerito agli Stati membri di adottare processi di scelta dei candidati aperti e accessibili, possibilmente con il coinvolgimento delle istituzioni nazionali dotate di legittimazione democratica, di fatto, tale invito è rimasto, spesso, lettera morta e ad oggi ogni Stato membro custodisce gelosamente il proprio diritto, derivante dall'assenza di indicazioni nei Trattati, di scegliere come meglio ritiene.

A ciò si aggiunge l'altro elemento determinante la necessità di un ripensamento del meccanismo di nomina: la natura dell'atto con cui essa avviene. Nelle diverse occasioni di riforma susseguitesi nel tempo, gli Autori dei Trattati hanno mostrato chiaramente di non intendere privarsi dell'ultima parola sulla nomina di giudici e avvocati generali: l'atto è infatti un atto dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, come tale al di fuori del novero degli atti delle istituzioni o organi dell'Unione europea passibili di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

Ecco, dunque, che la principale tensione tra diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e procedimento di nomina dei membri della Corte di giustizia dell'Unione europea si presenta laddove quest'ultima ripete, in maniera costante, nella propria giurisprudenza, la necessità che gli atti di composizione dei consessi giudiziari siano ricorribili, salvo poi venire ad esistenza per il tramite di atti contro i quali nessuna azione è proponibile, come il caso *Sharpston* ha magistralmente dimostrato.

Peraltro, è la stessa Corte di giustizia a sottolineare come il procedimento di nomina dei giudici sia elemento essenziale per la valutazione circa il rispetto, da parte di un certo organo giudiziario, dei requisiti di

indipendenza, imparzialità e costituzione per legge richiesti dall'articolo 47 della Carta.

Applicando tuttavia lo standard stabilito per le corti nazionali, da ultimo anche nell'ormai ricca vicenda dei giudici polacchi, alla Corte stessa, si genera una frizione: la proposizione delle candidature e la nomina per il tramite del potere esecutivo degli Stati membri, sommata alla non ricorribilità degli atti di nomina non paiono compatibili con l'ormai consolidata giurisprudenza di Lussemburgo che chiede di tenere lontano il potere giudiziario da qualsivoglia ingerenza politica esterna e che impone l'esistenza di un rimedio giurisdizionale effettivo avverso qualsiasi atto abbia effetti nella sfera giuridica di un soggetto.

In considerazione del ruolo rivestito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, parrebbe quindi opportuno intervenire sul meccanismo al fine di assicurare un maggior rispetto dello Stato di diritto europeo. Le direttrici lungo cui operare potrebbero essere tre: 1) favorire l'armonizzazione delle procedure di scelta delle candidature a livello nazionale, sì da assicurare un livello minimo di trasparenza ed evitare sperequazioni tra i diversi Stati membri; 2) aumentare la trasparenza e accessibilità dell'operato del Comitato 255; e infine, 3) prevedere la ricorribilità degli atti di nomina. Ciò, alternativamente, per il tramite di una modifica dei Trattati, stabilendo che essa avvenga con atto di un'istituzione europea, ad esempio il Consiglio, oppure, in via giurisprudenziale, riconoscendo che l'atto dei rappresentanti dei governi degli Stati membri è un atto di interesse dell'Unione europea e che, come tale, non può restare al di fuori della giurisdizione della Corte stessa, in qualche modo replicando il positivo attivismo giudiziario dimostrato in *Les Verts* e *Chernobyl*.

In questo modo si andrebbe peraltro a colmare uno dei vuoti evidentemente presenti nel "completo sistema di rimedi giurisdizionali" delineato dai Trattati, ad ulteriore miglioramento, a livello di Unione europea, dello standard di tutela giurisdizionale effettiva assicurato.

Il secondo aspetto che il presente elaborato ha voluto mettere in evidenza è quello del rapporto tra articolo 47 della Carta e regole processuali applicate nelle azioni dirette dinanzi a Corte di giustizia e Tribunale.

Le problematiche, sotto questo profilo, sorgono sia con riguardo all'accesso alla giustizia dei ricorrenti privati, sia con riguardo alle disposizioni più strettamente procedurali contenute nello Statuto, nei regolamenti di procedura e nelle fonti processuali di terzo livello.

Il diritto di accesso alla giustizia richiama l'attenzione, da un lato, sulla legittimazione attiva dei ricorrenti non privilegiati nei ricorsi per annullamento *ex* articolo 263, paragrafo 4 TFUE; dall'altro, sull'estensione della giurisdizione dei giudici di Lussemburgo in materia PESC, in virtù del progressivo allargamento operato in via giurisprudenziale e delle recenti pronunce in materia.

Il presente elaborato non si è dedicato ad una dettagliata analisi di tali temi, limitandosi a dare atto dello stato di fatto e delle spinte, provenienti da varie parti, per un'interpretazione evolutiva (ed estensiva) delle nozioni di "interesse individuale e diretto" nei ricorsi per annullamento, e per un sempre maggiore controllo da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea sugli atti PESC, anche alla luce della possibile adesione da parte dell'Unione europea alla CEDU, ad oggi ancora sospesa proprio stante la necessità di individuare un meccanismo che imponga il passaggio prima a Lussemburgo e solo dopo a Strasburgo anche in materia PESC.

L'analisi si è invece concentrata, in maniera predominante, sulle disposizioni procedurali, tra le quali è stato possibile individuare alcune problematiche di cui si suggerisce il superamento in via giurisprudenziale o, in alternativa, per il tramite della modifica dei regolamenti di procedura. La prima criticità è senz'altro costituita, in materia di rappresentanza delle parti private, dalla nozione di indipendenza dell'avvocato ricavata dall'articolo 19 Statuto. Tale requisito, non espressamente previsto dallo Statuto né dai regolamenti di procedura, è frutto di un trapianto interpretativo e porta con sé innumerevoli problemi.

Innanzitutto, allo stato, non vi è corrispondenza tra la nozione adottata dalla Corte di giustizia e quella seguita dal Tribunale, il che aumenta l'incertezza limitando l'accesso alla giustizia dei ricorrenti non privilegiati. Secondariamente, l'introduzione di tale requisito è di difficile comprensione laddove determina un'importante disparità tra la situazione dei ricorrenti privilegiati, rappresentanti da agenti che, il più delle volte,

sono loro funzionari e quindi parte integrante della struttura organizzativa del ricorrente, e ricorrenti non privilegiati, per i quali si chiede totale assenza di rapporti tra avvocato e cliente. Infine, a costituire l'aspetto di gran lunga più problematico è la sanzione di automatica irricevibilità del ricorso comminata quando, ad avviso dell'organo giudicante, l'avvocato non rispetti il menzionato requisito: ciò comporta un'eccessiva e ingiustificata limitazione al diritto di accesso alla giustizia, incompatibile con l'articolo 47 della Carta, a maggior ragione nei casi di ricorso diretto dove il giudice europeo è l'unico giudice competente. Trasformare un requisito formale, quello della rappresentanza, in requisito sostanziale di legittimazione all'azione non appare legittimo.

Così come giurisprudenziale è l'origine del requisito di indipendenza, giurisprudenziale può essere altresì la soluzione alla problematica. Sarebbe opportuno prevedere che l'indipendenza sia valutata unicamente nell'interesse del ricorrente e dunque esclusa solo nei casi in cui gli interessi dell'avvocato siano confliggenti con quelli del cliente, il quale potrebbe, per tale ragione, subire una violazione dei suoi diritti di difesa. In aggiunta, l'automatica pronuncia di irricevibilità del ricorso dovrebbe essere sostituita dall'attribuzione di un termine al ricorrente per cambiare il proprio rappresentante, come peraltro già previsto dai regolamenti di procedura nei casi di esclusione del rappresentante in corso di procedimento.

La seconda criticità rilevabile nelle norme processuali riguarda il neo introdotto filtro di ammissibilità dell'appello *ex* articolo 58 *bis* Statuto. Esso è stato istituito sul presupposto che le controversie che vi vengono sottoposte sono già state oggetto di due diversi livelli di controllo: il primo da parte di una commissione di ricorso indipendente di un'agenzia dell'Unione europea e il secondo da parte del Tribunale. Nei casi ivi previsti, quindi, il generale diritto di appello delle decisioni del Tribunale dinanzi alla Corte di giustizia viene ammesso solo quando le questioni che si sollevano sono rilevanti per la coerenza, l'unità o lo sviluppo del diritto dell'Unione europea.

Se in assoluto la limitazione del diritto di appello è compatibile con l'articolo 47 della Carta, a sollevare dubbi è il posizionamento delle

commissioni di ricorso indipendenti nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea e la circostanza per cui nei casi sottoposti al filtro vi è il rischio che a nessuno dei livelli previsti il ricorrente goda di un controllo giurisdizionale completo sull'atto di cui contesta la legittimità.

Salvo ritenere che sia intervenuta una modifica *de facto* dei Trattati, le commissioni di ricorso indipendenti non possono essere considerate parte integrante del sistema giudiziario dell'Unione europea delineato dall'articolo 19 TUE e, di conseguenza, non possono essere ritenute idonee ad assicurare il diritto di accesso al giudice previsto dall'articolo 47 della Carta, norma la cui applicazione nei procedimenti dinanzi alle commissioni è peraltro discussa. Alla luce di ciò, la limitazione al controllo giurisdizionale da parte del Tribunale, il quale può esser chiamato a verificare unicamente la legittimità della decisione della commissione di ricorso e non anche l'atto emanato dall'agenzia su cui si fonda, rappresenta già, in certa misura, un limite al diritto ad un rimedio effettivo, ulteriormente ampliato dalla previsione del filtro di ammissibilità dell'appello.

Alla luce di queste considerazioni e degli sviluppi della giurisprudenza di Lussemburgo, da ultimo nel caso *Aquind*, si ritiene che per assicurare la compatibilità del sistema con il principio di tutela giurisdizionale effettiva, dovrebbe quantomeno prevedersi che le garanzie assicurate dall'articolo 47 della Carta fossero applicate e tutelate anche nei procedimenti dinanzi alle commissioni di ricorso, a prescindere dalla loro natura amministrativa o quasi-giurisdizionale.

Il terzo aspetto problematico è in qualche modo collegato al tema del procedimento di nomina dei suoi giudici e riguarda l'assenza di un meccanismo per la loro riconsiderazione. La presenza, nello Statuto, di un principio generale che impone, in determinate situazioni, un onere di astensione in capo ai giudici di Lussemburgo non trova nei regolamenti di procedura alcuna norma che regoli la possibilità di chiedere la riconsiderazione quando una di quelle situazioni è percepita dalle parti del procedimento, ma non rilevata sua sponte dal giudice in questione.

Questo aspetto pone una seria questione di coerenza tra quanto richiesto ai sistemi nazionali e quanto applicato a livello di Unione europea: in ogni

occasione in cui è stata posta al vaglio della Corte di giustizia l'indipendenza dei giudici nazionali (da ultimo nella saga polacca), essa ha evidenziato come uno degli elementi essenziali per assicurare che i requisiti di indipendenza, imparzialità e costituzione per legge siano rispettati sia la presenza di regole precise e chiare circa, tra le altre, la ricsuzione dei giudici. Quando si guarda alla Corte di giustizia dell'Unione europea il problema non è tanto la chiarezza delle regole, quanto la loro completa assenza, che andrebbe colmata, non in via interpretativa, ma mediante un'apposita modifica dei regolamenti.

Un problema in qualche modo analogo si pone con riguardo alle possibili violazioni di norme procedurali da parte della Corte di giustizia. Se i vizi procedurali imputabili al Tribunale possono costituire specifico motivo di impugnazione dinanzi alla Corte, quando sia quest'ultima a violare norme processuali rilevanti per il ricorrente non sussistono particolari rimedi. Peraltro, anche quando si tratti dell'impugnazione di decisioni del Tribunale, la Corte tende a respingerle, a meno che non venga dimostrato che senza quel vizio l'esito sarebbe stato differente: un approccio sostanzialista alla procedura che rischia tuttavia di sminuirne l'importanza in termini di garanzie processuali come richieste dall'articolo 47 della Carta. Ci si è peraltro interrogati se, in casi del genere, possa prevedersi quale rimedio la responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea, come ammesso dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nei casi di violazione della ragionevole durata del procedimento. Tale ipotesi non rappresenterebbe tuttavia un rimedio effettivo laddove, in caso di violazione delle norme procedurali, il ricorrente avrebbe ragionevolmente interesse non tanto ad un nuovo procedimento che gli riconosca un risarcimento economico, quanto allo svolgimento del procedimento originario nel rispetto della procedura.

Tutte le criticità evidenziate nel corso dell'elaborato sono frutto dell'analisi delle norme applicabili ai procedimenti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce dell'articolo 47 della Carta, come interpretato dalla Corte stessa, il quale è stato utilizzato quale standard di valutazione di quelle stesse norme. Esso, tuttavia, da parametro di riferimento potrebbe altresì divenire criterio correttivo ed essere cioè utilizzato dalla Corte per

sopperire o integrare almeno alcune delle vulnerabilità che la procedura presenta sì da assicurare alle parti private, nei ricorsi diretti in cui la Corte di giustizia dell'Unione europea è unico giudice competente ad esprimersi, accesso alla giustizia, garanzie procedurali e un rimedio effettivo, entro i già stringenti limiti sostanziali previsti dai Trattati.

BIBLIOGRAFIA

VOLUMI

- ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024.
- ALBERTI J., *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018.
- ALTER K.J., *The European Court's political power: selected essays*, Oxford, 2009.
- AMALFITANO C., *General principles of EU law and the protection of fundamental rights*, Cheltenham, 2018.
- ANRÒ I., *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU. L'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa*, Milano, 2015.
- BARENTS R., *Remedies and procedure before the EU Courts*, Alphen aan den Rijn, 2020.
- BARNARD C., PEERS S., *European Union law*, Oxford, 2023.
- BIAVATI P., *Diritto processuale dell'Unione europea*, Milano, 2015.
- BOBIĆ A., *The jurisprudence of constitutional conflict in the European Union*, Oxford, 2022.
- BUTLER G., *Constitutional law of the EU's Common Foreign and Security Policy. Competence and institutions in external relations*, Londra, 2021.
- CALLEWAERT J., *The accession of the European Union to the European Convention on human rights*, Strasburgo, 2014.
- CANNIZZARO E., *Il diritto dell'integrazione europea: l'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2020.
- CARBONE S.M., *Principio di effettività e diritto comunitario*, Napoli, 2009.
- CHALMERS D., DAVIES G., MONTI G., *European Union law*, Cambridge, 2019.
- CHITI E., *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni europee*, Padova, 2002.
- CHITI M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018.

CIMIOTTA E., *L'ambito soggettivo di efficacia delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia*, Torino, 2023.

CONDINANZI M., *Codice del contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2010.

CONDINANZI M., *Il Tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, Milano, 1996.

CONDINANZI M., MASTROIANNI R., *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009.

COSTA M., *The accountability gap in EU law*, Londra – New York, 2017.

CRAIG P., DE BÚRCA G., *EU law: text, cases, and materials*, Oxford, 2020.

DANIELE L., *Diritto dell'Unione europea: sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Milano, 2020.

DAWSON M., DE WITTE F., *EU law and governance*, Cambridge, 2022.

DEHOUSSE R., *The European Court of Justice. The politics of judicial integration*, Londra, 1998.

DIJK P.V., HOOF F.V., RIJN A.V., ZWAAK L., *Theory and practice of the European Convention on human rights*, Cambridge, 2018.

FORSYTH C.F., ELLIOTT M., JHAVATI S., *Effective judicial review: a cornerstone of good governance*, Oxford, 2010.

FRAGOSO MARTINS P., *Rethinking access by private parties to the Court of Justice of the European Union. Judicial review of EU acts before and after the Lisbon Treaty*, Lisbona, 2016.

FRANTZIOU E., *The horizontal effect of fundamental rights in the European Union: a constitutional analysis*, Oxford, 2019.

GALLO D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali: evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018.

GILLIAUX P., *Droit(s) européen(s) à un procès équitable*, Bruxelles, 2012.

GRAGL P., *The accession of the European Union to the European Convention on human rights*, Oxford, 2013.

- GRECO G., *Le commissioni di ricorso nel sistema di giustizia dell'Unione europea*, Milano, 2020.
- HORSLEY T., *The Court of Justice of the European Union as an institutional actor*, Cambridge, 2018.
- IMAMOVIĆ S., *The architecture of fundamental rights in the European Union*, Oxford, 2022.
- KORENICA F., *The EU accession to the ECHR: between Luxembourg's search for autonomy and Strasbourg's credibility on human rights protection*, Cham, 2015.
- KRAJEWSKI M., *Relative authority of judicial and extra-judicial review. EU Courts, Boards of Appeal, Ombudsman*, Oxford, 2021.
- KRENN C., *The procedural and organizational law of the European Court of Justice*, Cambridge, 2022.
- LACCHI C., *Preliminary references to the Court of Justice of the European Union and effective judicial protection*, Windhof, 2020.
- LASOK K., *Lasok's European court practice and procedure*, Londra, 2022.
- LASSER M. DE S.-O.-L'E., *Judicial dis-appointments. Judicial appointments reform and the rise of European judicial independence*, Oxford, 2020.
- LENAERTS K., GUTMAN K., NOWAK J.T., *EU procedural law*, Oxford, 2023.
- LENAERTS K., VAN NUFFEL P., CORTHAUT T., *EU constitutional law*, Oxford, 2021.
- LUSZCZ V., *European Court procedure: a practical guide*, Oxford, 2020.
- MAFFEO A., *Il délai raisonnable nel contenzioso dell'Unione europea*, Napoli, 2018.
- MENGOZZI P., *La tutela davanti ai giudici nazionali dei diritti riconosciuti ai singoli ed i principi generali del diritto dell'Unione*, Milano, 2011.
- MESSINA M., *La competenza di piena giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Napoli, 2020.
- MIGLIAZZA A., *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, Milano, 1961.

MOORHEAD T., *The legal order of the European Union: the institutional role of the Court of Justice*, Londra, 2016.

NAÔME C., *Appeals before the Court of Justice of the EU*, Oxford, 2018.

ÖSTLUND A., *Effectiveness versus procedural protection. Tensions triggered by the EU law mandate of ex officio review*, Baden-Baden, 2019.

PARODI M., *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU: dinamiche sostanziali e prospettive formali*, Napoli, 2020.

PELLERIN-RUGLIANO C., CZUBINSKI A., *Dictionnaire de la Cour de Justice de l'Union européenne et de son contentieux: définitions et sc.*, Cambridge, 2017.

PIGNARRE P.E., *La Cour de Justice de l'Union européenne, juridiction constitutionnelle*, Bruxelles, 2021.

PIVA P., *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2012.

RAINEY B., MCCORMICK P., OVEY C., *Jacobs, White and Ovey: the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2020.

RAVASI E., *Human rights protection by the ECtHR and the ECJ: a comparative analysis in light of the equivalency doctrine*, Leiden, 2017.

RISINI I., *The inter-state application under the European Convention on Human Rights: between collective enforcement of human rights and international dispute settlement*, Leiden, 2018.

RONDU J., *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2020.

ROSSI L.S., *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002.

SAURON J.-L., GRASSO A., *Droit processuel européen. Procédures devant la Cour de justice, le Tribunal et la Cour européenne des droits de l'homme*, Lussemburgo, 2020.

SENDEN H., *Interpretation of fundamental rights in a multilevel legal system: an analysis of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union*, Cambridge-Anversa-Portland, 2011.

SETTEM O.J., *Application of the “fair hearing” norm in ECHR Article 6(1) to civil proceeding with special emphasis on the balance between procedural safeguards and efficiency*, Berlino, 2018.

SHAW K., *The Court of Justice of the European Union: subsidiarity and proportionality*, Leiden, 2018.

SIRINELLI J., BERTRAND B., *Droit du contentieux de l’Union Européenne*, Parigi, 2022.

STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell’Unione europea: parte istituzionale*, Torino, 2020.

TESAURO G., *Manuale di diritto dell’Unione europea. Volume 2*, Napoli, 2021.

TOVO C., *Le agenzie decentrate dell’Unione europea*, Napoli, 2016.

TRIDIMAS T., *The general principles of EU law*, Oxford, 2007.

TÜRK A.H., *Judicial review in EU law*, Cheltenham, 2009.

WÄGENBAUR B., *Court of Justice of the European Union: commentary on Statutes and Rules of Procedure*, Monaco, 2013.

WILDEMEERSCH J., *Contentieux de la légalité des actes de l’Union européenne: le mythe du droit à un recours effectif*, Bruxelles, 2019.

WOUTERS J., OVÁDEK M., *The European Union and human rights: analysis, cases and materials*, Oxford, 2021.

CONTRIBUTI IN OPERE COLLETTANEE

ADAM R., *Les frontières du système juridictionnel de l’Union européenne: le role de la Cour de justice et le recours à d’autres instances judiciaires*, in AA.VV. (eds), *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l’Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 1 ss.

ALBERTI J., *Le “attrici non protagoniste” delle riforme dello Statuto: le commissioni di ricorso delle agenzie dell’Unione europea*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *Il giudice dell’Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall’incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Milano, 2022, p. 143 ss.

ALBERTI J., *The position of Boards of Appeal: between functional continuity and independence*, in CHAMON M., VOLPATO A., ELIANTONIO M. (eds), *Boards of appeal of EU agencies: towards judicialization of administrative review?*, Oxford, 2022, p. 245 ss.

ALBORS-LLORENS A., *The Court of Justice in the aftermath of judicial reform*, in GUINCHARD E., GRANGER M.-P. (eds), *The new EU judiciary. An analysis of current judicial reforms*, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 123 ss.

ALEMANNO A., *How transparent is transparent enough? Balancing access to information against privacy in European judicial selections*, in BOBEK M. (ed), *Selecting Europe's judges: a critical review of the appointment procedure to the European Courts*, Oxford, 2015, p. 202 ss.

ALSTON P., WEILER J.H.H., *An "even closer Union" in need of a human rights policy: the European Union and human rights*, in ALSTON P. (ed), *The EU and human rights*, Oxford, 1999, p. 3 ss.

AMALFITANO C., CONDINANZI M., *Dalle modifiche istituzionali del 2012 al raddoppio del numero dei giudici del Tribunale dell'Unione europea: luci e ombre di una riforma (in)compiuta*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Milano, 2022, p. 1 ss.

AMALFITANO C., *Durata ragionevole ed efficienza organizzativa del processo dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i Trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, 2018, p. 79 ss.

ANDOVÁ K., *Articolo 126. Ricorso manifestamente destinato al rigetto*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M., IANNUCELLI P. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 1262 ss.

ARABADJIEV A., *Unlimited jurisdiction: what does it mean today?*, in CARDONNEL P., ROSAS A., WAHL N. (eds), *Constitutionalising the EU judicial system. Essays in honour of Pernilla Lindh*, Oxford, 2012, p. 383 ss.

ARNULL A., *Protecting fundamental rights in Europe's new constitutional order*, in TRIDIMAS T., NEBBIA P. (eds), *European Union law for the twenty-first century. Rethinking the new legal order. Volume 1: constitutional and public law, external relations*, Oxford, 2004, p. 95 ss.

ARNULL A., *The many ages of the Court of Justice of the European Union*, in KILPATRICK C., SCOTT J. (eds), *New legal approaches to studying the Court of Justice: revisiting law in context*, Oxford, 2020, p. 12 ss.

BAILLEUX A., *Les droits de la défense et les (autres) droits fondamentaux devant les juridictions de l'Union Européenne*, in MAHIEU S. (ed), *Contentieux de l'Union Européenne: questions choisies*, Bruxelles, 2014, p. 57 ss.

BANDINI F., *"An independent and impartial tribunal established by law": the Court of Justice of the European Union in light of Article 47 Charter of Fundamental Rights*, in HEIDERHOFF B., QUEIROLO I. (eds), *EU and private international law: trending topics in contracts, successions, and civil liability*, Napoli, 2023, p. 399 ss.

BATTAGLIA F., *The selection of judges and Advocate-General at the Court of Justice of the European Union: the role of the Panel established under Art. 255 TFEU*, in PINTO DE ALBUQUERQUE P., WOJTYCZEK K. (eds), *Judicial power in a globalized world. Liber amicorum Vincent De Gaetano*, Cham, 2019, p. 33 ss.

BIAVATI P., *The General Court's new rules of procedure*, in GUINCHARD E., GRANGER M.-P. (eds), *The new EU judiciary. An analysis of current judicial reforms*, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 293 ss.

BIOY X., *Judicial independence: constitutional principle or human right?*, in PINTO DE ALBUQUERQUE P., WOJTYCZEK K. (eds), *Judicial power in a globalized world. Liber amicorum Vincent De Gaetano*, Cham, 2019, p. 63 ss.

BLANKE H.-J., *Protection of fundamental rights afforded by the European Court of Justice in Luxembourg*, in BLANKE H.-J., MANGIAMELI S. (eds), *Governing Europe under a Constitution. The hard road from the European Treaties to the European Constitutional Treaty*, Berlino, 2006, p. 265 ss.

BLUMANN C., *L'organisation des juridictions de l'Union au lendemain du Traité de Lisbonne*, in MAHIEU S. (ed), *Contentieux de l'Union Européenne: questions choisies*, Bruxelles, 2014, p. 17 ss.

BOBEK M., *Van Gend en Loos +50: the changing social context of direct effect*, in TIZZANO A., KOKOTT J., PRECHAL S. (eds), *50ème anniversaire de l'arrêt Van Gend en Loos 1963-2013. Actes du colloque*, Lussemburgo, 2013, p. 181 ss.

BOBEK M., *Prologue. The changing nature of selection procedures to the European Courts*, in BOBEK M. (ed), *Selecting Europe's judges: a critical review of the appointment procedure to the European Courts*, Oxford, 2015, p. 1 ss.

BOBEK M., *Epilogue. Searching for the European Hercules*, in BOBEK M. (ed), *Selecting Europe's judges: a critical review of the appointment procedure to the European Courts*, Oxford, 2015, p. 279 ss.

BONELLI M., *Article 47 of the Charter, effective judicial protection and the (procedural) autonomy of the Member States*, in BONELLI M., ELIANTONIO M., GENTILE G. (eds), *Article 47 of the EU Charter and effective judicial protection. Volume 1: the Court of Justice's perspective*, Oxford, 2022, p. 81 ss.

BONELLI M., ELIANTONIO M., GENTILE G., *Conclusions*, in BONELLI M., ELIANTONIO M., GENTILE G. (eds), *Article 47 of the EU Charter and effective judicial protection. Volume 1: the Court of Justice's perspective*, Oxford, 2022, p. 273 ss.

BOSCO D., *La compétence de pleine juridiction du juge de l'Union quant aux amendes prononcées par la Commission Européenne en matière de concurrence*, in MAHIEU S. (ed), *Contentieux de l'Union Européenne: questions choisies*, Bruxelles, 2014, p. 235 ss.

BOTTKA V., *Appeals*, in LUCZSZ V. (ed), *European Court procedure. A practical guide*, Oxford, 2020, p. 330 ss.

BRADLEY K., *Création et suppression du Tribunal de la Fonction Publique*, in DERO-BUGNY D, CARTIER-BRESSON A. (eds), *Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2020, p. 103 ss.

BRADLEY K., *Judicial reform and the European court: not a numbers game*, in CRAIG P., DE BÚRCA G. (eds), *The evolution of EU law*, Oxford, 2021, p. 156 ss.

BRKAN M., *La procédure de réexamen devant la Cour de justice: vers une efficacité accrue du nouveau règlement de procédure*, in MAHIEU S. (ed), *Contentieux de l'Union Européenne: questions choisies*, Bruxelles, 2014, p. 489 ss.

BURCHILL R., *Assessing the EU's position on human rights*, in WETZEL J.E. (ed), *The EU as a "global player" in human rights?*, New York, 2013, p. 17 ss.

CANNIZZARO E., *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in AA.VV. (eds), *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 158 ss.

CHALMERS D., *Judicial performance, membership, and design at the Court of Justice*, in BOBEK M. (ed), *Selecting Europe's judges: a critical review of the appointment procedure to the European Courts*, Oxford, 2015, p. 51 ss.

CLAUSEN F., *Quelle place pour la spécialisation au sein des juridictions de l'Union Européenne*, in DERO-BUGNY D., CARTIER-BRESSON A. (eds), *Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2020, p. 131 ss.

CLÉMENT-WILZ L., *La selection des juges et des avocats généraux: bilan du «Comité 255»*, in DERO-BUGNY D., CARTIER-BRESSON A. (eds), *Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2020, p. 65 ss.

CONDINANZI M., *Art. 254*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1958 ss.

CONDINANZI M., *Art. 255*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1968 ss.

CONDINANZI M., *Articolo 18*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M., IANNUCELLI P. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 81 ss.

CORTESE B., *Articolo 62. Articolo 62 bis. Articolo 62 ter*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M., IANNUCELLI P. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 323 ss.

COUTRON L., *Vers une nouvelle repartition des compétences entre les juridictions de l'Union Européenne*, in DERO-BUGNY D., CARTIER-BRESSON A. (eds), *Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2020, p. 151 ss.

CRESPI S., *Articolo 2*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M., IANNUCELLI P. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 12 ss.

CRESPI S., *Articolo 6*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M., IANNUCELLI P. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 33 ss.

CRESPI S., *Le nuove norme di esecuzione dei regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale: tra novità e incertezze*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i Trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, 2018, p. 57 ss.

CRESPI S., *Articolo 208. Norme di esecuzione*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i Trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, 2018, p. 968 ss.

CRESPI S., *Articolo 224. Norme di esecuzione*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i Trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, 2018, p. 1433 ss.

DE BÚRCA G., *The evolution of EU human rights law*, in CRAIG P., DE BÚRCA G. (eds), *The evolution of EU law*, Oxford, 2021, p. 480 ss.

DE LUCIA L., *The Boards of Appeal as hybrid adjudicators: on some shortcomings of Article 58a of the Statute of the Court of Justice of the European Union*, in CHAMON M., VOLPATO A., ELIANTONIO M. (eds), *Boards of appeal of EU agencies: towards judicialization of administrative review?*, Oxford, 2022, p. 175 ss.

DE SCHUTTER O., *Bosphorus post-accession: redefining the relationships between the European Court of Human Rights and the parties to the Convention*, in KOSTA V., SKOUTARIS N., TZEVELEKOS V.P. (eds), *The EU accession to the ECHR*, Oxford, 2014, p. 177 ss.

DE S.-O.-L'É. LASSER M., *Judicial appointments, judicial independence and the European High Courts*, in PERIŠIN T., RODIN S. (eds), *The transformation or reconstitution of Europe. The critical legal studies perspective on the role of the Courts in the European Union*, Oxford-Portland, 2018, p. 121 ss.

DE WAELE H., *Belonging to a club that accepts you as one of its members: some further thoughts on the modern procedure for selection and appointment as judge or advocate general*, in GUINCHARD E., GRANGER M.-P. (eds), *The new EU judiciary. An analysis of current judicial reforms*, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 197 ss.

DE WAELE H., *Not quite the bed that Procrustes built. Dissecting the system for selecting judges at the Court of Justice of the European Union*, in BOBEK M. (ed), *Selecting Europe's judges: a critical review of the appointment procedure to the European Courts*, Oxford, 2015, p. 24 ss.

DE WITTE B., *Beyond the accession agreement: five items for the European Union's human rights agenda*, in KOSTA V., SKOUTARIS N., TZEVELEKOS V.P. (eds), *The EU accession to the ECHR*, Oxford, 2014, p. 349 ss.

DE WITTE B., *The past and future role of the European Court of Justice in the protection of human rights*, in ALSTON P. (ed), *The EU and human rights*, Oxford, 1999, p. 859 ss.

DERO-BUGNY D., CARTIER-BRESSON A., *Propos introductifs – Enjeux et méthodes des réformes*, in DERO-BUGNY D., CARTIER-BRESSON A. (eds), *Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2020, p. 9 ss.

DOUGLAS-SCOTT S., *The European Union and fundamental rights*, in SCHÜTZE R., TRIDIMAS T. (eds), *Oxford principles of European Union law. Vol. 1: the European legal order*, Oxford, 2018, p. 383 ss.

ELIANTONIO M., *'A spectre is haunting Kirchberg' – The spectre of Article 47: the CJEU case law on the finality of judicial decisions and on the ex officio application of EU law*, in BONELLI M., ELIANTONIO M., GENTILE G. (eds), *Article 47 of the EU Charter and effective judicial protection. Volume 1: the Court of Justice's perspective*, Oxford, 2022, p. 99 ss.

ESPOSITO G., *Judicial integrity and judicial independence: two sides of the same coin*, in PINTO DE ALBUQUERQUE P., WOJTYCZEK K. (eds), *Judicial power in a globalized world. Liber amicorum Vincent De Gaetano*, Cham, 2019, p. 165 ss.

FARTUNOVA-MICHEL M., *Le juge unique*, in DERO-BUGNY D., CARTIER-BRESSON A. (eds), *Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2020, p. 113 ss.

FOIS E., *Le modalità di trattamento delle cause dinanzi alla Corte di giustizia in funzione dell'esigenza di celerità*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i Trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, 2018, p. 103 ss.

GAJA G., *Accession to the ECHR*, in BIONDI A. (ed), *EU law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 180 ss.

GAMBARO E., *Articolo 19*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M., IANNUCELLI P. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 85 ss.

GAMBARO E., *Articolo 46. Esclusione dal procedimento*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M., IANNUCELLI P. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 451 ss.

GAMBARO E., *Articolo 119. Obbligo di rappresentanza*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M., IANNUCELLI P. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 693 ss.

GENCARELLI B., *Articolo 54*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M., IANNUCELLI P. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 272 ss.

GENTILE G., MENZIONE S., *Searching for the pieces of the EU justice puzzle: Articles 47, 48, 49 and 50 of the EU Charter of Fundamental Rights*, in BONELLI M., ELIANTONIO M., GENTILE G. (eds), *Article 47 of the EU Charter and effective judicial protection. Volume 1: the Court of Justice's perspective*, Oxford, 2022, p. 27 ss.

GERVASONI S., *Le doublement du nombre de juges du Tribunal de l'Union européenne: «simple» élargissement ou réforme structurelle?*, in DERO-BUGNY D., CARTIER-BRESSON A. (eds), *Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2020, p. 87 ss.

GESTRI M., *Portata e limiti del diritto individuale di accesso alla giustizia nell'ordinamento dell'Unione europea*, in FRANCONI F., GESTRI M., RONZITTI N., SCOVAZZI T. (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Milano, 2016, p. 463 ss.

GRANGER M.-P., GUINCHARD E., *Conclusion: Sisyphus in Luxembourg*, in GUINCHARD E., GRANGER M.-P. (eds), *The new EU judiciary. An analysis of current judicial reforms*, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 375 ss.

GRANGER M.-P., GUINCHARD E., *Introduction: the dos and don'ts of judicial reform in the European Union*, in GUINCHARD E., GRANGER M.-P. (eds), *The new*

EU judiciary. An analysis of current judicial reforms, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 1 ss.

GUTIÉRREZ-FONS J.A., *Le nouveau règlement de procédure de la Cour de justice au regard du contentieux de l'Union Européenne*, in MAHIEU S. (ed), *Contentieux de l'Union Européenne: questions choisies*, Bruxelles, 2014, p. 41 ss.

GUTMAN K., *Article 47: the right to an effective remedy and to a fair trial*, in BOBEK M., ADAMS-PRASSL J. (eds), *The EU Charter of fundamental rights in the Member States*, Oxford, 2020, p. 371 ss.

HANF D., *EU liability actions*, in SCHÜTZE R., TRIDIMAS T. (eds), *Oxford principles of European Union law. Vol. 1: the European legal order*, Oxford, 2018, p. 910 ss.

HARLOW C., *Access to justice as a human right: the European Convention and the European Union*, in ALSTON P. (ed), *The EU and human rights*, Oxford, 1999, p. 187 ss.

HINAREJOS A., *Judicial review*, in SCHÜTZE R., TRIDIMAS T. (eds), *Oxford principles of European Union law. Vol. 1: the European legal order*, Oxford, 2018, p. 887 ss.

IANNUCELLI P., *L'ammissione preventiva delle impugnazioni contro le decisioni del Tribunale dell'Unione europea ex art. 58-bis dello Statuto: una prima valutazione e le eventuali applicazioni future*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Milano, 2022, p. 117 ss.

IANNUCELLI P., *L'articolo 344 TFUE e l'autonomia del sistema giurisdizionale dell'Unione europea: la Corte di giustizia verso un vicolo cieco?*, in AA.VV. (eds), *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 397 ss.

JACOBS F.G., *La Corte di giustizia quale Corte Suprema d'Europa?*, in AA.VV. (eds), *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 409 ss.

JACQUÉ J.-P., *The European Court of Human Rights, the perpetual motion*, in GUINCHARD E., GRANGER M.-P. (eds), *The new EU judiciary. An analysis of current judicial reforms*, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 21 ss.

KARGOPOULOS A.-I., *Comment: the EU law on the right to access a lawyer revisited: proportionality and subsidiarity implications*, in CASAROSA F., MORARU M. (eds), *The practice of judicial interaction in the field of fundamental rights: the added value of the Charter of fundamental rights of the EU*, Cheltenham, 2022, p. 165 ss.

KASPIAROVICH Y., *Les modifications apportées par le Traité de Lisbonne: réflexion sur le separation des pouvoir à l'intérieur de l'UE dans le context de la réforme du statut de la CJUE*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i Trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, 2018, p. 35 ss.

KELEMEN R.D., *Selection, appointment, and legitimacy. A political perspective*, in BOBEK M. (ed), *Selecting Europe's judges: a critical review of the appointment procedure to the European Courts*, Oxford, 2015, p. 244 ss.

KLAGES R., *Articolo 195. Sentenza nel merito successiva a una decisione di riesame*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M., IANNUCELLI P. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 918 ss.

KOKOTT J., *Deux poids deux mesures? Les exigences de protection juridique effective et de bonne administration envers les administrations des États membres et celles de l'UE*, in AA.VV. (eds), *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 460 ss.

KOMÁREK J., *Judicial legitimacy in the European Union*, in KILPATRICK C., SCOTT J. (eds), *New legal approaches to studying the Court of Justice: revisiting law in context*, Oxford, 2020, p. 125 ss.

KOUTSOUKOU G., *The Court of Justice's new Statute and rules of procedure*, in GUINCHARD E., GRANGER M.-P. (eds), *The new EU judiciary. An analysis of current judicial reforms*, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 277 ss.

KRAJEWSKI M., *Judicial and extra-judicial review: the quest for epistemic certainty*, in CHAMON M., VOLPATO A., ELIANTONIO M. (eds), *Boards of appeal of EU agencies: towards judicialization of administrative review?*, Oxford, 2022, p. 273 ss.

KRAJEWSKI M., *The EU right to an independent judge: how much consensus across the EU?*, in BONELLI M., ELIANTONIO M., GENTILE G. (eds), *Article 47 of the EU Charter and effective judicial protection. Volume 1: the Court of Justice's perspective*, Oxford, 2022, p. 61 ss.

KRÄMER L., *Article 47 of the Charter and effective judicial protection in environmental matters: the need to grant civil society the right to defend the environment*, in BONELLI M., ELIANTONIO M., GENTILE G. (eds), *Article 47 of the EU Charter and effective judicial protection. Volume 1: the Court of Justice's perspective*, Oxford, 2022, p. 195 ss.

LADENBURGER C., MARINOVA Y., TOMKIN J., *Institutional report. Mutual trust, mutual recognition and the rule of law*, in AA.VV., *Mutual trust, mutual recognition, and the rule of law. The XXX FIDE congress in Sofia, vol. 1*, 2023, p. 67 ss.

LANG A., *Il diritto ad un ricorso effettivo nell'Unione europea*, in BILANCIA P., DE MARCO E. (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004, p. 57 ss.

LEBEN C., *Is there a European approach to human rights?*, in ALSTON P. (ed), *The EU and human rights*, Oxford, 1999, p. 69 ss.

LENAERTS K., CORTHAUT T., *Judicial review as a contribution to the development of European constitutionalism*, in TRIDIMAS T., NEBBIA P. (eds), *European Union law for the twenty-first century. Rethinking the new legal order. Volume 1: constitutional and public law, external relations*, Oxford, 2004, p. 17 ss.

LENAERTS K., *The Court's outer and inner selves: exploring the external and internal legitimacy of the European Court of Justice*, in ADAMS M., DE WEALE H., MEEUSEN J., STRAETMANS G. (eds), *Judging Europe's judges: the legitimacy of the case law of the European Court of Justice*, Oxford, 2013, p. 13 ss.

LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J.A., *A constitutional perspective*, in SCHÜTZE R., TRIDIMAS T. (eds), *Oxford principles of European Union law. Vol. 1: the European legal order*, Oxford, 2018, p. 103 ss.

LENAERTS K., *The role of the EU Charter in the Member States*, in BOBEK M., ADAMS-PRASSL J. (eds), *The EU Charter of fundamental rights in the Member States*, Oxford, 2020, p. 19 ss.

LIČKOVÁ M., MULLOR J.S., *Limitations to access to justice and Article 47 of the Charter: the right to be advised, defended and represented*, in F. CASAROSA, M. MORARU (eds), *The practice of judicial interaction in the field of fundamental rights: the added value of the Charter of fundamental rights of the EU*, Cheltenham, 2022, p. 146 ss.

LOCK T., MARTIN D., *Article 47*, in KELLERBAUER M., KLAMERT M., TOMKIN J. (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A commentary*, Oxford, 2019, p. 2214 ss.

LUCZSZ V., *Introduction – Enforcement of EU law and judicial avenues*, in LUCZSZ V. (ed), *European Court procedure. A practical guide*, Oxford, 2020, p. 1 ss.

LUCZSZ V., *Action for annulment*, in LUCZSZ V. (ed), *European Court procedure. A practical guide*, Oxford, 2020, p. 109 ss.

LUCZSZ V., *Common rules on procedure*, in LUCZSZ V. (ed), *European Court procedure. A practical guide*, Oxford, 2020, p. 402 ss.

MAK C., *Rights and remedies. Article 47 EUCFR and effective judicial protection in European private law matters*, in MICKLITZ H.-W. (ed), *Constitutionalization of European private law*, Oxford, 2014, p. 236 ss.

MASTROIANNI R., *Art. 253*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1949 ss.

MASTROIANNI R., *L'effettività della tutela giurisdizionale alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, in AA.VV. (eds), *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 586 ss.

MONTINI M., *Accesso alla giustizia per ricorsi ambientali*, in FRANCONI F., GESTRI M., RONZITTI N., SCOVAZZI T. (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Milano, 2016, p. 391 ss.

MORGAN C., *The EU procedural rights roadmap. Background, importance, overview and state of affairs*, in VERMEULEN G. (ed), *Defence rights: international and European developments*, Anversa, 2012, p. 73 ss.

NAÔME C., *Le pourvoi devant la Cour de justice et la refonte du règlement de procédure de la Cour*, in MAHIEU S. (ed), *Contentieux de l'Union Européenne: questions choisies*, Bruxelles, 2014, p. 465 ss.

NEUWAHL N.A., *The Treaty on European Union: a step forward in the protection human rights*, in NEUWAHL N.A., ROSAS A. (eds), *The European Union and human rights*, L'Aia, 1995, p. 1 ss.

O'LEARY S., *Aspects of the relationship between Community law and national law*, in NEUWAHL N.A., ROSAS A. (eds), *The European Union and human rights*, L'Aia, 1995, p. 23 ss.

O'LEARY S., *The EU Charter ten years on: a view from Strasbourg*, in BOBEK M., ADAMS-PRASSL J. (eds), *The EU Charter of fundamental rights in the Member States*, Oxford, 2020, p. 37 ss.

ORZAN M.F., *La specializzazione del Tribunale dell'Unione europea tra realtà e prospettive: ieri, oggi, domani*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Milano, 2022, p. 89 ss.

PACZOLAY P., *The notion of judicial independence: impartiality and effectiveness of judges*, in PINTO DE ALBUQUERQUE P., WOJTYCZEK K. (eds), *Judicial power in a globalized world. Liber amicorum Vincent De Gaetano*, Cham, 2019, p. 331 ss.

PERILLO E., *La justice européenne: au nom de qui?*, in AA.VV. (eds), *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 696 ss.

PERNICE I., *Coopération jurisprudentielle et la constitution composée de l'Union européenne*, in AA.VV. (eds), *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 713 ss.

PERNICE I., *The autonomy of the EU legal order – Fifty years after Van Gend*, in TIZZANO A., KOKOTT J., PRECHAL S. (eds), *50ème anniversaire de l'arrêt Van Gend en Loos 1963-2013. Actes du colloque*, Lussemburgo, 2013, p. 55 ss.

PETKOVA B., *Spillovers in selectin Europe's judges. Will the criterion of gender equality make it to Luxembourg?*, in BOBEK M. (ed), *Selecting Europe's judges: a*

critical review of the appointment procedure to the European Courts, Oxford, 2015, p. 222 ss.

PICOD F., *Le statut des particuliers, désormais titulaires de droits individuels*, in TIZZANO A., KOKOTT J., PRECHAL S. (eds), *50ème anniversaire de l'arrêt Van Gend en Loos 1963-2013. Actes du colloque*, Lussemburgo, 2013, p. 81 ss.

PICOD F., *Les limites au droit à une protection juridictionnelle effective devant les juridictions nationales*, in AA.VV. (eds), *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 726 ss.

PITTIE M., JUSSIAUX A., *Les recours en responsabilité non contractuelle devant le juge de l'Union européenne*, in MAHIEU S. (ed), *Contentieux de l'Union Européenne: questions choisies*, Bruxelles, 2014, p. 515 ss.

POIARES MADURO M., *General Report on the rule of law in the European Union: development and challenges on the European Union role in protecting the rule of law*, in AA.VV., *Mutual trust, mutual recognition and the rule of law. The XXX FIDE Congress in Sofia, 2023, Congress Publications, Vol. 1, 2023*, p. 23 ss.

POLIS., *Le misure restrittive e la tutela dei diritti dei singoli*, in BARTOLONI M.E., POLI S. (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 315 ss.

POLIS., *Article 47 of the Charter of Fundamental Rights in the Common Foreign and Security Policy: does it afford an adequate protection of the right to effective judicial protection to private parties?*, in BONELLI M., ELIANTONIO M., GENTILE G. (eds), *Article 47 of the EU Charter and effective judicial protection. Volume 1: the Court of Justice's perspective*, Oxford, 2022, p. 178 ss.

POLLACK M.A., *The legitimacy of the European Court of Justice*, in GROSSMAN N., COHEN H.G., FOLLESDAL A., ULFSTEIN G. (eds), *Legitimacy and international courts*, Cambridge, 2018, p. 143 ss.

PÓLTORAK N., *The application of the rights and principles of the Charter of Fundamental Rights*, in CASAROSA F., MORARU M. (eds), *The practice of judicial interaction in the field of fundamental rights: the added value of the Charter of fundamental rights of the EU*, Cheltenham, 2022, p. 23 ss.

PÓŁTORAK N., *The General Court of the European Union: characteristic, competences and reform*, in PINTO DE ALBUQUERQUE P., WOJTYCZEK K. (eds),

Judicial power in a globalized world. Liber amicorum Vincent De Gaetano, Cham, 2019, p. 445 ss.

PRECHAL S., *Article 19 TEU and national courts: a new role for the principle of effective judicial protection?*, in BONELLI M., ELIANTONIO M., GENTILE G. (eds), *Article 47 of the EU Charter and effective judicial protection. Volume 1: the Court of Justice's perspective*, Oxford, 2022, p. 11 ss.

PRECHAL S., *The Court of Justice and effective judicial protection: what has the Charter changed?*, in PAULUSSEN C., TAKÁCS T., LAZIĆ V., VAN ROMPUY B. (eds), *Fundamental rights in international and European law. Public and private law perspectives*, L'Aja, 2016, p. 143 ss.

PRETE L., *La riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea e la ripartizione di competenze tra Corte e Tribunale: nihil sub sole novum?*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Milano, 2022, p. 183 ss.

RAIMONTI G., *Cour de justice de l'Union européenne & Cour européenne des droits de l'homme: «condamnées à s'entendre et à coopérer»?*, in AA.VV. (eds), *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 797 ss.

RITLENG D., *Boards of Appeal of EU agencies and Article 47 of the Charter: uneasy bedfellows?*, in CHAMON M., VOLPATO A., ELIANTONIO M. (eds), *Boards of appeal of EU agencies: towards judicialization of administrative review?*, Oxford, 2022, p. 299 ss.

SAUVÉ J.-M., *Selecting the European Union's judges. The practice of the Article 255 Panel*, in BOBEK M. (ed), *Selecting Europe's judges: a critical review of the appointment procedure to the European Courts*, Oxford, 2015, p. 78 ss.

SCHIMA B., *The Court of Justice of the European Union*, in KELLERBAUER M., KLAMERT M., TOMKIN J. (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A commentary*, Oxford, 2019, p. 1748 ss.

SCHÜTZE R., *Direct effects and indirect effects of Union law*, in SCHÜTZE R., TRIDIMAS T. (eds), *Oxford principles of European Union law. Vol. 1: the European legal order*, Oxford, 2018, p. 265 ss.

SICILIANOS L.-A., *The subjective right of judges to independence: some reflexions on the interpretation of Article 6, para. 1 of the ECHR*, in PINTO DE ALBUQUERQUE P., WOJTYCZEK K. (eds), *Judicial power in a globalized world. Liber amicorum Vincent De Gaetano*, Cham, 2019, p. 547 ss.

SKOURIS V., *The Court of Justice of the European Union: a judiciary in a constant state of transformation*, in CARDONNEL P., ROSAS A., WAHL N. (eds), *Constitutionalising the EU judicial system. Essays in honour of Pernilla Lindh*, Oxford, 2012, p. 3 ss.

SMITH R.K.M., *Monitoring and enforcing fundamental rights. Can the European Union measure up against other international organizations?*, in WETZEL J.E. (ed), *The EU as a "global player" in human rights?*, New York, 2013, p. 32 ss.

SPIELMANN D., *Human rights case law in Strasbourg and Luxembourg Courts: conflicts, inconsistencies, and complementarities*, in ALSTON P. (ed), *The EU and human rights*, Oxford, 1999, p. 757 ss.

SPRONKEN T., *Effective defence. The letter of rights and the Salduz-directive*, in VERMEULEN G. (ed), *Defence rights: international and European developments*, Anversa, 2012, p. 81 ss.

STERN K., *From the European Convention on Human Rights to the European Charter of Fundamental Rights: the prospects for the protection of human rights in Europe*, in BLANKE H.-J., MANGIAMELI S. (eds), *Governing Europe under a Constitution. The hard road from the European Treaties to the European Constitutional Treaty*, Berlino, 2006, p. 169 ss.

TIMMERMANS C., *Some personal comments on the accession of the EU to the ECHR*, in KOSTA V., SKOUTARIS N., TZEVELEKOS V.P. (eds), *The EU accession to the ECHR*, Oxford, 2014, p. 333 ss.

TIZZANO A., IANNUCELLI P., *Premières applications de la procédure de «réexamen» devant la Court de Justice de l'Union Européenne*, in PARISI N., FUMAGALLI MERAVIGLIA M., SANTINI A., RINOLDI D. (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 733 ss.

TOGGENBURG G., *Comment: the Charter and its triple challenge: unclear applicability, a foggy distinction between rights and principles and a lack of engagement at the national level*, in CASAROSA F., MORARU M. (eds), *The practice*

of judicial interaction in the field of fundamental rights: the added value of the Charter of fundamental rights of the EU, Cheltenham, 2022, p. 53 ss.

TORRES PÉREZ A., *Too many voices? The prior involvement of the Court of Justice of the European Union*, in KOSTA V., SKOUTARIS N., TZEVELEKOS V.P. (eds), *The EU accession to the ECHR*, Oxford, 2014, p. 29 ss.

TOVO C., *The Boards of Appeal of networked serviced agencies: specialized arbitrators of transnational regulatory conflicts?*, in CHAMON M., VOLPATO A., ELIANTONIO M. (eds), *Boards of appeal of EU agencies: towards judicialization of administrative review?*, Oxford, 2022, p. 34 ss.

TRIDIMAS T., *The European Court of Justice and the Draft Constitution: a supreme court for the Union?*, in TRIDIMAS T., NEBBIA P. (eds), *European Union law for the twenty-first century. Rethinking the new legal order. Volume 1: constitutional and public law, external relations*, Oxford, 2004, p. 113 ss.

VARJU M., *European human rights law as a multi-layered human rights regime*, in WETZEL J.E. (ed), *The EU as a "global player" in human rights?*, New York, 2013, p. 49 ss.

VAUCHEZ A., *From close-ups to long shot. In search of the "political role" of the Court of Justice of the European Union*, in KILPATRICK C., SCOTT J. (eds), *New legal approaches to studying the Court of Justice: revisiting law in context*, Oxford, 2020, p. 45 ss.

VOGIATZIS N., *The right to extra-judicial redress in EU law after the EU's accession to the ECHR: the legal framework, challenges and the question of the prior involvement of the CJEU*, in KOSTA V., SKOUTARIS N., TZEVELEKOS V.P. (eds), *The EU accession to the ECHR*, Oxford, 2014, p. 45 ss.

VON BOGDANDY A., KRENN C., *On the democratic legitimacy of Europe's judges. A principled and comparative reconstruction of the selection procedures*, in BOBEK M. (ed), *Selecting Europe's judges: a critical review of the appointment procedure to the European Courts*, Oxford, 2015, p. 162 ss.

VON DANWITZ T., *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union sur le fondement de l'Avis 2/13*, in AA.VV. (eds), *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 1020 ss.

VON PAPP K., *The role and powers of the Court of Justice of the European Union*, in GUINCHARD E., GRANGER M.-P. (eds), *The new EU judiciary. An analysis of current judicial reforms*, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 101 ss.

WÄGENBAUR B., *The parties' lawyers*, in GUINCHARD E., GRANGER M.-P. (eds), *The new EU judiciary. An analysis of current judicial reforms*, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 255 ss.

WALLERMAN GHAVANINI A., RAUCHEGGER C., *Effective judicial protection before national courts: Article 47 of the Charter, national constitutional remedies and the preliminary reference procedure*, in BONELLI M., ELIANTONIO M., GENTILE G. (eds), *Article 47 of the EU Charter and effective judicial protection. Volume 1: the Court of Justice's perspective*, Oxford, 2022, p. 45 ss.

WARD A., *Article 47*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of fundamental rights. A commentary*, Oxford, 2021, p. 1245 ss.

WARD A., *The Draft EU Constitution and private parties access to judicial review of EU measures*, in TRIDIMAS T., NEBBIA P. (eds), *European Union law for the twenty-first century. Rethinking the new legal order. Volume 1: constitutional and public law, external relations*, Oxford, 2004, p. 209 ss.

WATHELET M., *Opinions dissidentes: la Cour de justice de l'Union européenne sera-t-elle le dernier des mohicans?*, in AA.VV. (eds), *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 1030 ss.

WEILER J.H.H., *Epilogue: judging the judges – Apology and critique*, in ADAMS M., DE WEALE H., MEEUSEN J., STRAETMANS G. (eds), *Judging Europe's judges: the legitimacy of the case law of the European Court of Justice*, Oxford, 2013, p. 235 ss.

WEILER J.H.H., FRIES S.C., *A human rights policy for the European Community and Union: the question of competences*, in ALSTON P. (ed), *The EU and human rights*, Oxford, 1999, p. 147 ss.

WEILER J.H.H., *Fundamental rights and fundamental boundaries: on standard and values in the protection of human rights*, in NEUWAHL N.A., ROSAS A. (eds), *The European Union and human rights*, L'Aia, 1995, p. 51 ss.

WETZEL J.E., *Introduction*, in WETZEL J.E. (ed), *The EU as a "global player" in human rights?*, New York, 2013, p. 1 ss.

WILDEMEERSCH J., *L'article 263, alinéa 4, du Traité FUE: une modification des conditions de recevabilité du recours en annulation sans (véritables) conséquences*, in MAHIEU S. (ed), *Contentieux de l'Union Européenne: questions choisies*, Bruxelles, 2014, p. 155 ss.

ZADRA C., SCETTINO A., *Articolo 64*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M., IANNUCELLI P. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 340 ss.

ZAGORCS., KOS M., *European values and national constitutions: bringing the EU Charter in from uncharted waters*, in CASAROSA F., MORARU M. (eds), *The practice of judicial interaction in the field of fundamental rights: the added value of the Charter of fundamental rights of the EU*, Cheltenham, 2022, p. 59 ss.

CONTRIBUTI IN RIVISTA

ADAM R., *Una recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 445 ss.

ADINOLFI A., *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 45 ss.

AGRATI G., *Un (ri)esame post mortem: qualche riflessione sull'istituto alla luce della sentenza della Corte di giustizia del 26 marzo 2020, in causa Simpson c. Consiglio*, in *I Post di AISDUE*, 2020, p. 1 ss.

ALBERTI J., *Verso un sistema giurisdizionale a "specializzazione decentrata"? Brevi note alle forme di specializzazione del sapere giudiziario dell'Unione all'indomani della riforma del Tribunale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 23 ss.

ALBERTI J., *The draft amendments to the CJEU's Statute and the future challenges of administrative adjudication in the EU*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 2 ss.

ALBERTI J., *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido? Le Guidelines di EBA dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 425 ss.

ALBERTI J., *The threshold guardians. The future of EU Agencies' Boards of Appeal in light of the recent reforms of CJEU Statute*, in *Review of European Administrative Law*, 2023, p. 67 ss.

AMALFITANO C., *La protezione giurisdizionale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2003, p. 13 ss.

AMALFITANO C., *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 501 ss.

AMALFITANO C., *I limiti alla sindacabilità degli atti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri con rilevanza "comunitaria"*, in *I Post di AISDUE*, 2024, p. 1 ss.

ANRÒ I., *Il parere 2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: questo matrimonio non s'ha da fare?*, in *Diritti comparati*, 2015, disponibile online.

ANRÒ I., NASCIMBENE B., *The devil is in the details: does the end of Protocol n. 16 to the ECHR lie in the wrinkles of the EU accession to the ECHR process?*, in *Eurojus*, 2021, p. 199 ss.

ARANCI M., *I recenti interventi della Corte di giustizia a tutela della rule of law in relazione alla crisi polacca*, in *European Papers*, 2019, p. 271 ss.

ARNULL A., *Article 47 CFR and national procedural autonomy*, in *European Law Review*, 2020, p. 681 ss.

ARNULL A., *The principle of effective judicial protection in EU law: an unruly horse?*, in *Eurojus*, 2019, p. 49 ss.

AROLD N.L., *The relationship between the ECHR and the ECJ: the story of two sisters becoming more alike*, in *European Yearbook of Human Rights*, 2009, p. 189 ss.

BAČIĆ SELANAC N., *A (more) complete system of remedies: effective judicial protection of EU Member States in Czech Republic v. Commission*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 171 ss.

BALTHASAR S., *Locus standi rules for challenges to regulatory acts by private applicants: the new art. 263(4) TFEU*, in *European Law Review*, 2010, p. 542 ss.

BANDINI F., BRUNO W., *“The train shall stop in Luxembourg”*: AG Čapeta stands for fundamental rights jurisdiction in CFSP action (joined cases KS and KD C-29/22 P and C-44/22 P), in *EU Law Live*, 6 dicembre 2023, disponibile online.

BÁRD P., ŚLEDZINSKA-SIMON A., *On the principle of irremovability of judges beyond age discrimination: Commission v. Poland*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1555 ss.

BÁRD P., *In courts we trust, or should we? Judicial independence as the precondition for the effectiveness of EU law*, in *European Law Review*, 2022, p. 185 ss.

BARENTS R., *EU procedural law and effective legal protection*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 1437 ss.

BARENTS R., *The Court of Justice after the Treaty of Lisbon*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 709 ss.

BARTOLONI M.E., *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. 145 ss.

BARTOLONI M.E., *La nozione di “atto regolamentare” nell’interpretazione offerta dalla Corte di giustizia dell’Unione europea e i suoi riflessi sul ricorso individuale di invalidità*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, p. 249 ss.

BATTAGLIA F., *Il sistema di selezione dei membri della Corte di giustizia dell’Unione europea fra questioni di merito e problemi di trasparenza*, in *Eurojus*, 2019, p. 22 ss.

BERGAMASCHI N., *La sentenza Bank Refah Kargaran: l’evoluzione del controllo giurisdizionale sulla PESC*, in *European Papers*, 2020, p. 1371 ss.

BERGSTROM C.F., *Defending restricted standing for individual to bring direct actions against “legislative” measures*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, p. 481 ss.

BOBEK M., *The Court of Justice of the European Union*, in *College of Europe. Research papers in law*, 2014, disponibile online.

BOBEK M., *Preliminary ruling before the General Court: what judicial architecture for the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 1515 ss.

BONELLI M., *Effective judicial protection in EU law: an evolving principle of a constitutional nature*, in *Review of European Administrative Law*, 2019, p. 35 ss.

BRADLEY K., *Appointment and dis-appointment at the CJEU: Part I – The FV/Simpson litigation*, in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, 2021, p. 150 ss.

BURELLI C., *Le misure di esecuzione ex articolo 263, quarto comma TFUE a dieci anni da Lisbona. Effettivo ampliamento della legittimazione a impugnare dei soggetti privati?*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 301 ss.

BUTLER G., *An interim post-mortem. Specialised Courts in the EU judicial architecture after the Civil Service Tribunal*, in *International Organizations Law Review*, 2020, p. 586 ss.

CANNIZZARO E., *Towards a uniform standard of protection of fundamental rights in Europe?*, in *European Papers*, 2017, p. 3 ss.

CANNIZZARO E., *Unitarietà e frammentazione nei rapporti fra l'ordinamento dell'Unione e il sistema della Convenzione europea: in margine al parere della Corte di giustizia 2/13*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 623 ss.

CAPPELLETTI M., *"Who watches the watchmen?" A comparative study on judicial responsibility*, in *The American Journal of Comparative Law*, 1983, p. 1 ss.

CAPPUCCIO L., *L'efficacia diretta orizzontale della Carta dei diritti fondamentali nella decisione Vera Egenberger*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, p. 708 ss.

CARBONE S.M., *Le procedure dinanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 239 ss.

CARTA M.C., *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nello spazio giuridico europeo: i limiti del "dialogo" tra Corti*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 161 ss.

CECCHETTI L., *Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive: questioni ancora aperte*, in *I Post di AISDUE*, 2023, p. 775 ss.

CELLERINO C., *EU external action and the rule of law: ensuring the judicial protection of human rights beyond the right of access to judicial protection*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 669 ss.

CHAMON M., *Les agences décentralisées et le droit procédural de l'UE*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 541 ss.

CHAMON M., *Les chambres de recours des agences décentralisées de l'Union européenne et la C.J.U.E.*, in *Journal de droit européen*, 2023, p. 434 ss.

CIMADOR E., *La Corte di giustizia conferma il potenziale della procedura d'infrazione ai fini di tutela della rule of law. Brevi riflessioni a margine della sentenza Commissione/Polonia (organizzazione tribunali ordinari)*, in *Eurojus*, 2020, p. 60 ss.

CINNIRELLA C., *"You cannot beat something with nothing": ossia la strategia della Corte di giustizia per tutelare l'indipendenza dei giudici nazionali (e lo Stato di diritto) nello spazio giuridico europeo*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 361 ss.

COLOMBI CIACCHI A., *Judicial governance in European private law: three judicial cultures of fundamental rights horizontality*, in *European Review of Private Law*, 2020, p. 931 ss.

CONTI R.G., *La proposta di modifica dello Statuto della Corte di giustizia UE in tema di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE*, in *Giustizia insieme*, 8 luglio 2023, disponibile online.

COPPELL J., O'NEILL A., *The European Court of Justice: taking rights seriously?*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 669 ss.

COSTA RAMOS V., *The rights of the defence according to the ECtHR. An illustration on the light of AT v Luxembourg and the right to legal assistance*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2016, p. 397 ss.

COUTRON L., *Chronique contentieux de l'Union européenne – La Cour de Justice, un juge des référés jugeant seulement à titre provisoire?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2022, p. 738 ss.

CRAIG P., *Once upon a time in the West: direct effect and the federalization of EEC law*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 1992, p. 453 ss.

DAMINOVA N., *"Access to justice" and the development of the Van Gend en Loos doctrine: the role of courts and of the individual in the EU law*, in *Baltic Journal of Law & Politics*, 2017, p. 133 ss.

DE BÚRCA G., *The drafting of the European Union Charter of fundamental rights*, in *European Law review*, 2015, p. 799 ss.

DE BÚRCA G., *The road not taken: the European Union as a global human rights actor*, in *American Journal of International Law*, 2011, p. 649 ss.

DE FALCO E., *Indipendenza della magistratura in Polonia: brevi note a margine della sentenza Getin Noble SA, 5 ottobre 2022*, in *I quaderni di AISDUE*, 2022, p. 89 ss.

DE PASQUALE P., *I formanti del processo di integrazione europea: il ruolo della Corte di giustizia*, in *DPCEonline*, 2021, p. 439 ss.

DE WITTE B., *The legal status of the Charter: vital questions or non-issue?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, p. 81 ss.

DI FRANCO E., CORREIA DE CARVALHO M., *Mutual trust and EU accession to the ECHR: are we over the opinion 2/13 hurdle?*, in *European Papers*, 2023, p. 1221 ss.

DOMENICUCCI D.P., *Il regolamento di procedura del Tribunale dell'Unione europea: un cantiere in continua evoluzione*, in *Eurojus*, 2024, p. 132 ss.

DONATI F., *La tutela dei diritti tra ordinamento interno e ordinamento dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 261 ss.

DOUGLAS SCOTT S., *A tale of two courts: Luxembourg, Strasbourg and the growing European human rights acquis*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 629 ss.

DOUGLAS-SCOTT S., *The Charter of fundamental rights as a constitutional document*, in *European Human Rights Law Review*, 2004, p. 37 ss.

DUMBROVSKI T., PTKOVA B., VAN DER SLUIS M., *Judicial appointments: the article 255 TFEU advisory panel and selection procedures in Member States*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 455 ss.

DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J., *The EU and the individual: fundamental rights in the draft constitutional Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 345 ss.

EDITORIAL COMMENTS, *The failure to reach agreement on the EU Constitution – Hard questions*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 1 ss.

EDITORIAL COMMENTS, *The sixteen articles: on the way to a European Constitution*, in *Common Market Law Review*, 2003, p. 267 ss.

EECKHOUT P., *Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR and judicial dialogue: autonomy or autarky?*, in *Fordham International Law Journal*, 2015, p. 1 ss.

ERIKSSON A., LI M., SHALABY O., ALEMANNI A., MORROW P., *Transparent selection of judges for EU Courts. Complaint to the European Ombudsman*, 2017, disponibile online.

FABBRINI F., *Human rights in the EU: historical, comparative and crucial perspectives*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 69 ss.

FAGGIANI V., *Indici di violazione dell'indipendenza giudiziaria nell'Ue da Est ad Ovest: l'importanza degli standard di Strasburgo e Lussemburgo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2023, p. 283 ss.

FAVI A., *La dimensione "assiologica" della tutela giurisdizionale effettiva nella giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di crisi dello Stato di diritto: quali ricadute sulla protezione degli individui?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 795 ss.

FILIPEK P., *The ECJ's independence test as an incomplete tool to assess the lawfulness of domestic courts*, in *Verfassungsblog*, 23 gennaio 2020, disponibile online.

FONTANA E., *Il ricorso di annullamento dei privati nel Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 53 ss.

FRANTZIOU E., *(Most of) the Charter of fundamental rights is horizontally applicable. ECJ 6 November 2018, joined cases C-569/16 and C-570/16, Bauer at al.*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 306 ss.

GAJA G., *Una mancata disconnessione relativamente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 148 ss.

GALLO D., *Rethinking direct effect and its evolution: a proposal*, in *European Law Open*, 2022, p. 576 ss.

GAUDISSERT M.-A., *L'admission préalable des pourvois: une nouvelle procédure pour la Cour de Justice*, in *Cahiers de droit européen*, 2020, p. 177 ss.

- GENNUSA M.E., *Un nuovo pezzo del puzzle: l'effetto diretto della Carta alla prova del caso Cresco*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 459 ss.
- GENTILE G., *Effective judicial protection: enforcement, judicial federalism and the politics of EU law*, in *European Law Open*, 2022, p. 1 ss.
- GERARDS J.H., GLAS L.R., *Access to justice in the European Convention on human rights system*, in *European Law Review*, 2010, p. 326 ss.
- GIUSSANI C., *La "discrezionalità" delle misure di esecuzione ex art. 263, par. 4 TFUE divide la Corte e l'Avvocato Generale nel caso T&C Sugars e Sidul Açucares*, in *Eurojus*, 2015, disponibile online.
- GOLDSMITH L., *The Charter of rights: a brake not an accelerator*, in *European Human Rights Law Review*, 2004, p. 473 ss.
- GRABOWSKA-MOROZ B., *Judicial dialogue about judicial independence in times of rule of law backsliding: Getin Noble Bank*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 797 ss.
- GRADIAZEI M., *The European Court of Justice at work: comparative law on stage and behind the scenes*, in *Journal of Civil Legal Studies*, 2020, p. 1 ss.
- GRECO G., *Le commissioni di ricorso delle Agenzie dell'Unione europea e il controllo sulle valutazioni tecniche complesse (alla luce della giurisprudenza Aquind)*, in *I Post di AISDUE*, 2023, p. 241 ss.
- GUALCO E., LOURENÇO L., *"Clash of titans". General principles of EU law: balancing and horizontal direct effect*, in *European Papers*, 2016, p. 643 ss.
- GUMUNDSDÓTTIR D., *A renewed emphasis on the Charter's distinction between rights and principles: is a doctrine of judicial restraint more appropriate?*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 685 ss.
- HARRIS M.E., *Carvalho and Others v Parliament and Council: climate justice and "individual concern"*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 175 ss.
- JACOBS F.G., *Effective judicial protection of individuals in the European Union, now and in the future*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 203 ss.
- JACOBS F.G., *The evolution of the European legal order*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 303 ss.

JACQUE J.P., WEILER J.H.H., *On the road to European Union – A new judicial architecture: an agenda for the intergovernmental conference*, in *Common Market Law Review*, 1990, p. 185 ss.

KNOOK A., *The Court, the Charter and the vertical division of powers in the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2005, p. 367 ss.

KOCH C., *Locus standi of private applicants under the EU constitution: preserving gaps in the protection of individuals' right to an effective remedy*, in *European Law Review*, 2005, p. 511 ss.

KOCHENOV D.V., BUTLER G., *Independence of the Court of Justice of the European Union: unchecked Member States power after the Sharpston affair*, in *European Law Journal*, 2022, p. 262 ss.

KORNEZOV A., *Locus standi of private parties in actions for annulment: has the gap been closed*, in *Cambridge Law Journal*, 2014, p. 25 ss.

KRAEMER H., *The European Union Civil Service Tribunal: a new community court examined after four years of operation*, in *Common Market Law Review*, 2009, p. 1873 ss.

KRAJEWSKI M., ZIOLZOWSKI M., *EU judicial independence decentralized: A.K.*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1107 ss.

KROMMENDIJK J., *Is there light on the horizon: the distinction between Rewe effectiveness and the principle of effective judicial protection in article 47 of the Charter after Orizzonte*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1395 ss.

KRYLA-CUDNA K., VERBRUGGEN P., *The Union's liability for failure to adjudicate within a reasonable time: EU tort law after Gascogne, Kendrion and ASPLA*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 191 ss.

LAFFRANQUE J., *Europe is looking for a Super-Judge*, in *Juridica International*, 2023, p. 131 ss.

LAZZERINI N., *La Corte di giustizia UE e i "principi" della Carta dei diritti fondamentali nella sentenza Glatzel*, in *SIDiBlog*, 2014, disponibile online.

LAZZERINI N., *La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali come "grimaldello" o come "ponte"*, in *I Post di AISDUE*, 2022, p. 28 ss.

- LEANDRO A., *L'equo processo nel diritto processuale civile internazionale europeo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2016, p. 22 ss.
- LECZYKIEWICZ D., *Horizontal application of the Charter of fundamental rights*, in *European Law Review*, 2013, p. 479 ss.
- LELOUP M., *The appointment of judges and the right to a tribunal established by law: the ECJ tightens its grip on issues of domestic judicial organization*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1139 ss.
- LENAERTS K., DE SMIJTER E., *A Bill of rights for the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2001, p. 273 ss.
- LENAERTS K., DE SMIJTER E., *The Charter and the role of the European Courts*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, p. 90 ss.
- LENAERTS K., CORTHAUT T., *Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law*, in *European Law Review*, 2006, p. 287 ss.
- LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J., *To say what the law of the EU is: methods of interpretation and the European Court of Justice*, in *EUI Working Paper AEL 2013/9*, 2013, p. 1 ss.
- LENAERTS K., *Some reflections on the separation of powers in the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1991, p. 11 ss.
- LENAERTS K., *The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1625 ss.
- LENAERTS K., *The European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union creating synergies in the field of fundamental rights protection*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 9 ss.
- LENAERTS K., *The autonomy of European Union law*, in *I Post di AISDUE*, 2019, p. 1 ss.
- LENAERTS K., *The horizontal application of the Charter*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, p. 623 ss.
- LENAERTS K., *The European Court of Justice in 2040 – Pacemaker of European integration or lost in transition?*, in *Human Rights Law Journal*, 2022, p. 9 ss.

LOCK T., *The future of the European Union's accession to the European Convention on human rights after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 239 ss.

LONARDO L., *Law and foreign policy before the Court: some hidden perils of Rosneft*, in *European Papers*, 2018, p. 3 ss.

MANKO R., TACIK P., *Sententia non existens: a new remedy under EU law?: Waldemar Zurek*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 1169 ss.

MANZINI P., *Ricorso di annullamento: riforma e controriforma*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 717 ss.

MASTROIANNI R., *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. 744 ss.

MAUBERNARD C., *Le professeur, avocat de sa propre université devant les juridictions de l'Union: le professeur est-il un avocat comme les autres?*, in *Revue de l'Union européenne*, 2023, p. 162 ss.

MAZZONE J., *The rise and fall of human rights: a skeptical account of multilevel governance*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2014, p. 929 ss.

MEIJ A., *Amending the Statute of the EU Courts*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 127 ss.

MENGOZZI P., *La Corte di giustizia quale giudice del sistema costituzionale europeo e dei valori in esso riconosciuti?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, p. 792 ss.

NASCIMBENE B., *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 2021, p. 81 ss.

NIC SHUIBHNE N., *A Court within a court: is it time to rebuild the Court of Justice?*, in *European Law Review*, 2009, p. 174 ss.

NIHOUL P., *La recevabilité des recours en annulation introduit par un particulier à l'encontre d'un acte communautaire de portée générale*, in *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, 1994, p. 171 ss.

NIHOUL P., Plaumann et la nature de l'ordre juridique européen, in *European Journal of Consumer Law*, 2023, p. 483 ss.

NOVI C., *Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, p. 488 ss.

O'LEARY S., *Advisory opinions and judicial dialogue Strasbourg-style*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 87 ss.

ORISTANO M.C., *Ancora sull'indipendenza della magistratura in Polonia: le conclusioni dell'avvocato generale Rantos nella causa L.G. contro Krajowa Rada Sądownictwa*, in *Eurojus*, 2023, p. 84 ss.

ORZAN M.F., *Some remarks on the first application of the filtering mechanism of certain categories of appeals before the Court of Justice*, in *European Intellectual Property Review*, 2020, p. 426 ss.

OSTI A., *Può un vizio procedurale sulle modalità di selezione dei giudici inficiarne l'indipendenza?*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 716 ss.

PALMA A.J., *Il principio della protezione più estesa nel sistema europeo multilivello di tutela dei diritti umani per un confronto teorico-pratico tra l'art. 53 della CEDU e l'art. 53 della Carta di Nizza*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 129 ss.

PARODI M., *Il ruolo degli Stati membri nella tutela dei valori dell'Unione europea: il ricorso agli strumenti giurisdizionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021, p. 671 ss.

PAU A., *L'adozione di provvedimenti cautelari a favore dei destinatari di misure restrittive: una tutela giurisdizionale effettiva entro il confine del procedimento d'urgenza. Il caso Mazepin*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, disponibile online.

PECH L., ALEMANNI A., *Thinking justice outside the docket: a critical assessment of the reform of the EU's court system*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 129 ss.

PECH L., *Dealing with "fake judges" under EU law: Poland as a case study in light of the Court of Justice's ruling of 26 March 2020 in Simpson and HG*, in *Reconnect, Working Paper no. 8*, maggio 2020.

PECH L., *Protecting Polish judges from Poland's disciplinary "star chamber": Commission v. Poland (Interim proceedings)*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 137 ss.

PEERS S., *The EU's accession to the ECHR: the dream becomes a nightmare*, in *German Law Journal*, 2015, p. 214 ss.

PERI A., *La selezione dei giudici della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione: i poteri ed i limiti del comitato ex art. 255 TFUE: riflessioni sull'interlocutoria al giudice Lord Baron Jonathan Mance*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, p. 1472 ss.

PERILLO E., *Le decisioni collettive dei governi degli Stati membri e il rispetto dello Stato di diritto europeo: una competenza esclusiva della Corte di giustizia?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 519 ss.

PESCATORE P., *The doctrine of "direct effect": an infant disease of Community law*, in *European Law Review*, 1983, p. 155 ss.

PETERS A., *European democracy after the 2003 Convention*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 37 ss.

PETKOVA B., VAN DER SLUIS M., DUMBROVSKY T., *Judicial appointments: the Article 255 TFEU advisory panel and selection procedure in the Member States*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 455 ss.

PETRIĆ D., *The preliminary ruling procedure 2.0*, in *European Papers*, 2023, p. 25 ss.

PIERDOMINICI L., *C'è un Comitato in Lussemburgo. Riflessioni comparatistiche sull'articolo 255 TFUE a dieci anni dal Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritti comparati*, 2019, p. 73 ss.

PIVA P., *Considerazioni sull'effettività della tutela giurisdizionale dei privati davanti alla Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 2020, p. 88 ss.

PLATON S., *Preliminary references and rule of law: another case of mixed signals from the Court of Justice regarding the independence of national courts: Miasto Łowicz*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1843 ss.

POLLICINO O., MUTO G., *Corte di giustizia dell'Unione europea e sindacato giurisdizionale: cosa rimane fuori e perché. Il caso degli atti PESC*, in *Eurojus*, 2023, p. 89 ss.

PRECHAL S., *Does direct effect still matter?*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1047 ss.

PRECHAL S., *Effective judicial protection: some recent developments – moving to the essence*, in *Review of European Administrative Law*, 2020, p. 175 ss.

PRECHAL S., *Individuals challenging directives in EU Courts*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 41 ss.

RASI A., *Effetti indiretti della Carta dei diritti fondamentali? In margine alla sentenza Commissione c. Polonia (Independence de la Court Suprême)*, in *European Papers*, 2019, p. 615 ss.

RIZCALLAH C., DAVIO V., *The requirement that tribunals be established by law: a valuable principle safeguarding the rule of law and the separation of powers in a context of trust*, in *European Constitutional Law Review*, 2021, p. 581 ss.

ROSANÒ A., *La nozione di tribunale costituito per legge nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea: considerazioni alla luce di alcune recenti sentenze*, in *Eurojus*, 2021, p. 38 ss.

ROSAS A., *Oral hearing before the European Court of Justice*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2014, p. 596 ss.

ROSAS A., *The European Court of Justice: do all roads lead to Luxembourg?*, in *CEPS Policy Insights*, 2019, disponibile online.

ROSSI L.S., *Il parere 2/13 della CGUE sull'adesione dell'UE alla CEDU: scontro fra corti?*, in *SIDIblog*, 2014, disponibile online.

ROSSI L.S., *La relazione tra Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e direttive nelle controversie orizzontali*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 2 ss.

ROSSI L.S., *Stesso valore giuridico dei Trattati? Rango, primato ed effetti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 329 ss.

ROSSI L.S., *The Kükükdeveci ambiguity: "derivative" horizontal direct effects of directives?*, in *EU law analysis*, 2019, disponibile online.

ROSSI L.S., *"Un dialogo da Giudice a Giudice". Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *I Post di AISDUE*, 2022, p. 50 ss.

ROUSSELOT R., *Tribunal: une réforme du Statut de la Cour de justice de l'Union européenne en demi-teinte*, in *European Papers*, 2016, p. 275 ss.

SAFJAN M., DÜSTERHAUS D., *A Union of effective judicial protection: addressing a multilevel challenge through the lens of article 47 CFREU*, in *Yearbook of European Law*, 2014, p. 3 ss.

SAFJAN M., *On symmetry: in search of an appropriate response to the crisis of the democratic state*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 673 ss.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO D., ARNALDO ORTS E., *La independencia judicial en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de l'Unión Europea*, in *Revista de estudios políticos*, 2022, p. 121 ss.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO D., *Who's afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 1267 ss.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO D., *On the road to a constitutional court of the European Union: the Court of Justice after the transfer of the preliminary reference jurisdiction to the General Court*, in *The Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2023, p. VII ss.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO D., *The "overruling technique" at the Court of Justice of the European Union*, in *European Journal of Legal Studies*, 2023, p. 107 ss.

SCIARRA S., *Seventy years of the Court of Justice of the European Union. Judicial activism and judicial wisdom*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 491 ss.

SMULDERS B., *Increasing convergence between the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union in their recent case law on judicial independence: the case of irregular judicial appointments*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 105 ss.

SPANÒ R., *The rule of law as the lodestar of the European Convention on Human Rights: the Strasbourg Court and the independence of the judiciary*, in *European Law Review*, 2021, p. 1 aa.

SPAVENTA E., *Should we "harmonize" fundamental rights in the EU? Some reflections about minimum standard and fundamental rights protection in the EU composite constitutional system*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 997 ss.

SPAVENTA E., *Constitutional creativity or constitutional deception? Acts of the Member States acting collectively and jurisdiction of the Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 1697 ss.

SPIEKER L.D., *The conflict over the Polish disciplinary regime for judges – an acid test for judicial independence, Union values and the primacy of EU law: Commission v. Poland*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 777 ss.

SPITALERI F., *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 729 ss.

STRONG S.I., *Judging judicial appointment procedures*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2020, p. 615 ss.

TACIK P., *After the dust has settled: how to construct the new accession agreement after Opinion 2/13 of the CJEU*, in *German Law Review*, 2017, p. 919 ss.

TACIK P., MANKO R., *Sententia non existens: a new remedy under EU law? Waldemar Zurek (W.Z.)*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 1169 ss.

TESAURO G., *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 402 ss.

TESAURO G., *The effectiveness of judicial protection and cooperation between the Court of Justice and national courts*, in *Yearbook of European Union Law*, 1993, p. 1 ss.

TESAURO G., CIRCOLO A., *Saturno che divora i suoi figli. La Corte di giustizia "conferma" la legittimità della decadenza dell'avvocato generale Sharpston*, in *Eurojus*, 2020, p. 188 ss.

TIMMERMANS C., *The European Union's judicial system*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 393 ss.

TIZZANO A., *L'azione dell'Unione europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 149 ss.

TIZZANO A., *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, in *blogDUE*, 11 gennaio 2013, disponibile online.

TIZZANO A., *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 9 ss.

TOVO C., *Constitutionalising the European Court of Justice? The role of structural and procedural reforms*, in *Italian Journal of Public Law*, 2018, p. 447 ss.

TRIDIMAS T., *The Court of Justice and judicial activism*, in *European Law Review*, 1996, p. 210 ss.

TRIDIMAS T., *Constitutional review of Member State action: the virtues and vices of an incomplete jurisdiction*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, p. 737 ss.

TUFANO M.L., *La certezza del diritto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 768 ss.

VAN ELSUWEGE P., GREMMELPREZ F., *Protecting the rule of law in the EU legal order: a constitutional role for the Court of Justice*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, p. 8 ss.

VAN ELSUWEGE P., *Upholding the rule of law in the Common Foreign and Security Policy: H v. Council*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 841 ss.

VAN ELSUWEGE P., *Judicial review and the Common Foreign and Security Policy: limits to the gap filling role of the Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 1731 ss.

VAN MALLEGHEM P.-A., BAETEN N., *Before the law stands a gatekeeper. Or, what is a "regulatory act" in Article 263(4) TFEU? Inuit Tapiriit Kanatami*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 1187 ss.

VESTERDORF B., *A constitutional court for the EU*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2006, p. 610 ss.

VIGANÒ F., *La tutela dei diritti fondamentali della persona tra corti europee e giudici nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 481 ss.

VITALE G., *Il principio di effettività nella tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 2 ss.

VON BOGDANDY A., *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1307 ss.

WÆLBROECK D., BOMBOIS T., *Des requérant "privilégiés" et des autres. À propos de l'arrêt Inuit e de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen*, in *Cahiers de droit européen*, 2014, p. 21 ss.

WEILER J.H.H., *Journey to an unknown destination. A retrospective and prospective of the European Court of Justice in the arena of political integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 1993, p. 417 ss.

WINTER G., *Armando Carvalho and Others v EU: invoking human rights and the Paris Agreement for better climate protection legislation*, in *Transnational Environmental Law*, 2020, p. 137 ss.

ZINONOS P., *Judicial independence and national judges in the recent case law of the Court of Justice*, in *European Public Law*, 2019, p. 615 ss.

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA

PRONUNCE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Corte di giustizia delle Comunità economiche europee, sentenza del 5 febbraio 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26/62.

Corte di giustizia delle Comunità economiche europee, sentenza del 15 luglio 1963, *Plaumann & Co. c. Commissione della Comunità economica europea*, causa 25-62.

Corte di giustizia delle Comunità economiche europee, sentenza del 15 luglio 1964, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, causa 6/64.

Corte di giustizia delle Comunità economiche europee, sentenza del 12 novembre 1969, *Erich Studer c. città di Ulm-Sozialamt*, causa 29/69.

Corte di giustizia delle Comunità economiche europee, sentenza del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Enifuhr- und Vorrettsstelle für Getreide und futtermittel*, causa 11/70.

Corte di giustizia delle Comunità economiche europee, sentenza del 16 dicembre 1976, *Rewe-Zentralfinanz eG e Rewe-Zentral AG c. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, causa 33/76.

Corte di giustizia delle Comunità economiche europee, sentenza del 18 maggio 1982, *AM&S Europe Limited c. Commissione delle Comunità Europee*, causa 155/79.

Corte di giustizia delle Comunità economiche europee, sentenza del 6 ottobre 1982, *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health*, causa 283/81.

Corte di giustizia delle Comunità economiche europee, sentenza del 23 aprile 1986, *Parti écologiste Les Verts c. Parlamento europeo*, causa 294/83.

Corte di giustizia delle Comunità economiche europee, sentenza del 15 maggio 1986, *Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, causa 222/84.

Corte di giustizia delle Comunità economiche europee, sentenza del 13 luglio 1989, *Hubert Wachauf c. Repubblica federale di Germania*, causa 5/88.

Corte di giustizia delle Comunità economiche europee, sentenza del 22 maggio 1990, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, causa C-70/88.

Corte di giustizia delle Comunità economiche europee, sentenza del 18 giugno 1991, *Elliniki Radiophonia Tileorassi Anonimi Etairia (ERT AE) c. Dimotiki Etairia Pliroforissis (DEP), Sotirios Kouvelas*, causa C-260/89.

Corte di giustizia, parere 2/94 del 28 marzo 1996, emesso ai sensi dell'art. 228, n. 6, del Trattato 6, paragrafo 6.

Corte di giustizia delle Comunità economiche europee, ordinanza del 5 dicembre 1996, *Orlando Lopes c. Corte di giustizia delle Comunità europee*, causa C-174/96 P.

Corte di giustizia delle Comunità Economiche Europee, sentenza del 17 dicembre 1998, *Baustahlgewebe GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-185/95 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 28 marzo 2000, *Dieter Krombach c. André Bamberski*, causa C-7/98.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 3 luglio 2003, *Chronopost SA, La Poste, Repubblica francese c. Union française de l'express (Ufex), DHL International, Federal express international (France) SNC e Crie SA*, cause riunite C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 1 aprile 2004, *Commissione delle Comunità europee c. Jégo-Quééré Cie SA*, causa C-263/02 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 16 marzo 2006, *Carlos Correia de Matos c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-200/05 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 19 settembre 2006, *Graham J. Wilson c. Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, causa C-506/04.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 1 luglio 2008, *Chronopost SA, La Poste c. Commissione delle Comunità europee*, cause riunite C-341/06 P e C-342/06 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 3 settembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation v. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 19 febbraio 2009, *Gorostiaga Atxalandabaso c. Parlamento europeo*, causa C-308/07 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 2 dicembre 2009, *Commissione c. Irlanda*, causa C-89/08 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del Presidente del 16 dicembre 2010, *Mariyus Noko Ngele c. Commissione europea*, causa C-526/10 P(R).

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 22 dicembre 2010, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH c. Bundesrepublik Deutschland*, causa C-279/09.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 15 dicembre 2011, *Zdeněk Altner c. Commissione europea*, causa C-411/11 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 6 settembre 2012, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej c. Commissione europea*, cause riunite C-422/11 P e C-423/11 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 26 febbraio 2013, *Stefano Melloni c. Ministero Fiscal*, causa C-399/11.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 23 aprile 2013, *Laurent Gbagbo e a. c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite da C-478/11 P a C-482/11 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 18 luglio 2013, *Commissione europea e altri c. Yassin Abdullah Kadi*, causa C-584/10 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 5 settembre 2013, *ClientEarth c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-573/11 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-583/11 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 24 giugno 2014, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-658/11.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 4 dicembre 2014, *ADR Center Srl c. Commissione europea*, causa C-259/14 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, parere 2/2013 del 18 dicembre 2014.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 28 aprile 2015, *T & L Sugars Lts e Sidul Açucares Unipessoal Lda c. Commissione europea*, causa C-456/13 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 12 novembre 2015, *Elitaliana Spa c. Eulex Kosovo*, causa C-439/13 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 16 luglio 2016, *H c. Consiglio dell'Unione europea e a.*, causa C-455/14 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 28 marzo 2017, *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury e a.*, causa C-72/15.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, causa C-64/16.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 17 aprile 2018, *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, causa C-414/16.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 5 giugno 2018, *Nikolay Kolev, Milko Hristov, Stefan Kostadinov*, causa C-612/15.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 7 giugno 2018, *Ori Martin SA c. Corte di giustizia dell'Unione europea*, causa C-463/17 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 12 settembre 2018, *NF, NG, NM c. Consiglio europeo*, cause riunite C-208/17 P, C-209/17 P e C-210 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 6 novembre 2018, *Stadt Wuppertal c. Maria Elisabeth Bauer e Volker Willmeroth c. Martina Broßonn*, cause riunite C-569/16 e C-570/16.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 13 dicembre 2018, *Unione europea c. Gascogne Sack Deutschland GmbH e Gascogne e Gascogne Sack Deutschland GmbH e Gascogne c. Unione europea*, cause riunite C-138/17 P e C-146/17 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 13 dicembre 2018, *Unione europea c. Kendrion NV*, causa C-150/17 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 13 dicembre 2018, *Unione europea c. Plásticos Españoles SA (ASPLA) e Armando Álvarez SA*, cause riunite C-174/17 P e C-222/17 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, causa C-619/18.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 16 settembre 2019, *Kiku GmbH c. Agenzia europea per le varietà vegetali*, causa C-444/19 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 24 ottobre 2019, *Dr. Ing. H.c. F. Porsche AG c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa C-614/19 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 5 novembre 2019, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, causa C-192/18

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 19 novembre 2019, *AK c. Krajowa Rada Sadownictwa*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 4 febbraio 2020, *Uniwersytet Wrocławski c. Agenzia esecutiva per la ricerca (REA)*, cause riunite C-515/17 P e C-561/17 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 26 marzo 2020, *Erik Simpson c. Consiglio dell'Unione europea e HG c. Commissione europea*, cause riunite C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 2 aprile 2020, *Petrus Kerstens c. Commissione europea*, causa C-577/18 P-REV.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 giugno 2020, *Centro satellitare dell'Unione europea (SATCEN) c. KF*, causa C-14/19 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del vice presidente del 10 settembre 2020, *Consiglio dell'Unione europea c. Eleanor Sharpston*, causa C-423/20 P(R).

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del vice presidente del 10 settembre 2020, *Rappresentanti dei governi degli Stati membri c. Eleanor Sharpston*, causa C-424/20 P(R).

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaren c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-134/19 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 25 marzo 2021, *Armando Carvalho c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-565/19 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 15 aprile 2021, *Diskrimineringsombudsmannen c. Braathens Regional Aviation AB*, causa C-30/19.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 20 aprile 2021, *Repubblica c. II-Prim Ministru*, causa C-896/19.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 22 giugno 2021, *Repubblica bolivariana del Venezuela c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-872/19 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 15 luglio 2021, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, causa C-791/19.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 26 novembre 2021, *Davide Groppi Srl c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa C-490/19 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 10 dicembre 2021, *Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) c. The KaiKai Company Jaeger Wichmann GbR*, causa C-328/21 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 24 marzo 2022, *PJ e altri c. EUIPO e altri*, cause riunite C-529/18 P e C-531/18 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 7 aprile 2022, *Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) c. Indo European Foods Ltd*, causa C-801/21 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 14 luglio 2022, *Repubblica italiana, Comune di Milano c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-59/18 e C-182/18.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 14 luglio 2022, *Universität Bremen c. Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA)*, causa C-110/21 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 14 luglio 2022, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-743/19.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 20 ottobre 2022, *Carlos Correia de Matos c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-79/22 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 16 novembre 2022, *Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) c. Nowhere Co. Ltd*, causa C-337/22 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Vilniaus apygardos administracinis teismas (Lituania) del 28 febbraio 2023, *Virgilijus Valančius c. Lietuvos Respublikos vyriausybė*, causa C-119/23.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 18 aprile 2023, *Shopify Inc. c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa C-751/22 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 21 aprile 2023, *Nigar Kirimova c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa C-306/22 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 8 maggio 2023, *Studio Legale Ughi e Nunziante c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa C-776/22 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 11 luglio 2023, *Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) c. Neoperl AG*, causa C-93/23 P.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 21 dicembre 2023, *LG c. Krajowa Rada Sądownictwa*, causa C-718/21.

PRONUNCE DEL TRIBUNALE

Tribunale di primo grado, sentenza del 6 aprile 1995, *Baustahlgewebe GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, causa T-145/89.

Tribunale di primo grado, ordinanza del 23 novembre 1999, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio dell'Unione europea*, causa T-173/98.

Tribunale di primo grado, sentenza del 3 maggio 2002, *Jégo-Quéré et Cie SA c. Commissione delle Comunità europee*, causa T-177/01.

Tribunale di primo grado, ordinanza del 9 settembre 2004, *Alto de Casablanca SA c. UAMI*, T-14/04.

Tribunale di primo grado, ordinanza del 13 gennaio 2005, *Sulvida – Companhia de alienação de terrenos c. Commissione delle Comunità europee*, T-184/04.

Tribunale di primo grado, ordinanza del 19 novembre 2009, *European Renewable Energies Federation ASBL (EREF) c. Commissione delle comunità europee*, causa T-94/07.

Tribunale di primo grado, ordinanza del 19 novembre 2009, *EREF c. Commissione*, causa T-40/08.

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 21 marzo 2011, *Milux c. OHIM*, cause riunite T-139/10, da T-280/10 a T-285/10, da T-349/10 a T-352/10.

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 23 maggio 2011, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej c. Commissione europea*, causa T-226/10.

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 6 settembre 2011, *ClientEarth c. Consiglio dell'Unione europea*, causa T-452/10.

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 9 novembre 2011, *Glaxo c. OHMI – Farmodiética*, causa T-243/11.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 16 novembre 2011, *Kendrion NV c. Commissione europea*, causa T-54/06.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 16 novembre 2011, *Groupe Gascogne SA c. Commissione europea*, causa T-72/06.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 16 novembre 2011, *Plásticos Españoles SA (ASPLA) c. Commissione europea*, causa T-76/06.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 16 novembre 2011, *Armando Álvarez SA c. Commissione europea*, causa T-78/06.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 16 novembre 2011, *Sachsa Verpackung GmbH c. Commissione europea*, causa T-79/06.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 27 febbraio 2013, *Bloufin Touna Ellas Naftiki Etaireia, Chrisderic e André Sébastien Fortassier c. Commissione europea*, causa T-367/10.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 25 aprile 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Commissione europea*, causa T-526/10.

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 10 luglio 2014, *H c. Consiglio dell'Unione europea e a.*, causa T-271/10

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 19 giugno 2015, *Z c. Corte di giustizia dell'Unione europea*, causa T-88/13 P.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 19 giugno 2015, *Z c. Corte di giustizia dell'Unione europea*, causa T-532/15 P.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 13 dicembre 2016, *Mohammed Al-Ghabra c. Commissione europea*, causa T-248/13.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 10 gennaio 2017, *Gascogne Sack Deutschland GmbH e Gascogne c. Unione europea*, causa T-577/14.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 25 gennaio 2017, *Joint-stock Company 'Almaz-Antey' air and space defence Corp., formerly OAO Concern PVO Almaz-Antey c. Consiglio dell'Unione europea*, causa T-255/15.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 1° febbraio 2017, *Kendrion NV c. Unione europea*, causa T-479/14.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 17 febbraio 2017, *Plásticos Españoles SA (ASPLA) e Armando Álvarez SA c. Unione europea*, causa T-40/15.

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 28 febbraio 2017, *NF c. Consiglio europeo*, causa T-192/16.

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 13 giugno 2017, *Uniwersytet Wrocławski c. Agenzia esecutiva per la ricerca (REA)*, causa T-137/16.

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 20 maggio 2018, *PJ c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa T-664/16.

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 23 gennaio 2018, *Massimo Campailla c. Unione europea*, causa T-759/16.

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 8 maggio 2019, *Armando Carvalho c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa T-330/18.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 20 settembre 2019, *Repubblica federale di Germania c. Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA)*, causa T-755/17.

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 6 ottobre 2020, *Eleanor Sharpston c. Consiglio dell'Unione europea e rappresentanti dei governi degli Stati membri*, causa T-550/20.

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 6 ottobre 2020, *Eleanor Sharpston c. Consiglio dell'Unione europea e Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri*, causa T-180/20.

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 6 ottobre 2020, *Eleanor Sharpston c. Corte di giustizia dell'Unione europea*, causa T-184/20.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 18 novembre 2020, *Aquind Ltd c. Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER)*, causa T-735/18.

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 16 dicembre 2020, *Universität Bremen c. Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA)*, causa T-660/19.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 12 gennaio 2022, *Jean-Michel Vereist c. Consiglio dell'Unione europea*, causa T-647/20.

Tribunale dell'Unione europea, ordinanza del 10 ottobre 2022, *Studio Legale Ughi e Nunziante c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa T-389/22.

CONCLUSIONI E PRESE DI POSIZIONE DEGLI AVVOCATI GENERALI

Conclusioni dell'Avvocato Generale Philippe Léger, presentate il 3 febbraio 1998, *Baustahlgewebe GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-185/95 P.

Conclusioni dell'Avvocato Generale Francis Jacobs, presentate il 21 marzo 2002, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-50/00 P.

Presa di posizione dell'Avvocato Generale Juliane Kokott del 13 giugno 2014, *Procedimento di parere 2/13 instaurato su domanda della Commissione europea*.

Conclusioni dell'Avvocato Generale Eleonor Sharpston, presentate il 12 settembre 2019, *Erik Simpson c. Consiglio dell'Unione europea e HG c. Commissione europea*, cause riunite C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II.

Conclusioni dell'Avvocato Generale Michal Bobek, presentate il 24 settembre 2019, *Uniwersytet Wrocławski c. Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA)*, cause riunite C-515/17 P e C-561/17 P.

Conclusioni dell'Avvocato Generale Michal Bobek, presentate il 28 novembre 2019, *Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „Primart” Marek Łukasiewicz c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, causa C-702/18 P.

Conclusioni dell'Avvocato Generale Michal Bobek, presentate il 19 marzo 2020, *Centro satellitare dell'Unione europea (SATCEN) c. KF*, causa C-14/19 P

Conclusioni dell'Avvocato Generale Michal Bobek, presentate il 16 luglio 2020, *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione*, causa C-352/19 P.

Conclusioni dell'Avvocato Generale Nicholas Emiliou, presentate il 24 febbraio 2022, *Universität Bremen c. Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA)*, causa C-110/21 P.

Conclusioni dell'Avvocato Generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, presentate il 15 settembre 2022, *Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) c. Aquind Ltd*, causa C-46/21 P.

Conclusioni dell'Avvocato Generale Tamara apeta, presentate il 13 luglio 2023, *Ufficio dell'Unione europea per la propriet intellettuale (EUIPO) c. The KaiKai Company Jaeger Wichmann GbR*, causa C-382/21 P.

Conclusioni dell'Avvocato Generale Tamara apeta, presentate il 23 novembre 2023, *KS e KD c. Consiglio e altri*, cause riunite C-29/22 P e C-44/22 P.

Conclusioni dell'Avvocato Generale Tamara apeta, presentate il 23 novembre 2023, *Neves 77 Solutions SRL c. Agenia Naional de Administrare Fiscal – Direcia General Antifraud Fiscal*, causa C-351/22.

PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 21 febbraio 1975, *Golder v. United Kingdom*, ricorso n. 4451/70.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 8 giugno 1976, *Engel and Others v. the Netherlands*, nn. 2100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/71, 5370/72.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 6 settembre 1978, *Klass and others v. Germany*, ricorso n. 5029/71.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 27 aprile 1988, *Boyle and Rice v. the United Kingdom*, ricorsi nn. 9559/82 e 9658/82.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 22 giugno 1989, *Langborger v. Sweden*, ricorso n. 11179/84.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 19 dicembre 1989, *Kamasinski v. Austria*, ricorso n. 9783/82.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 23 giugno 1981, *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, ricorsi nn. 6878/75 e 7238/75.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 21 febbraio 1990, *Powell and Rayner v United Kingdom*, ricorso n. 9310/81.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 27 ottobre 1993, *Dombo Beheer B.V. v. The Netherlands*, ricorso n. 14448/88.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 26 ottobre 2000, *Kudła v. Poland*, ricorso n. 30210/96.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 1 marzo 2001, *Dallos v. Hungary*, ricorso n. 29082/95.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 21 febbraio 2002, *Sipavičius v. Lithuania*, ricorso n. 49093/99.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 6 maggio 2003, *Kleyn and others v. the Netherlands*, ricorsi nn. 39343/98, 39651/98, 43147/98 e 46664/99.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, ricorso n. 45036/98.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 29 marzo 2006, *Cocchiarella v. Italy*, ricorso n. 64886/01.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 21 settembre 2006, *Moser v. Austria*, ricorso n. 12643/02.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 15 novembre 2007, *Galstyan v. Armenia*, ricorso n. 26986/03.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 27 novembre 2008, *Salduz v. Turkey*, ricorso n. 36391/02.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 20 marzo 2009, *Gorou v. Greece (no. 2)*, ricorso n. 12686/03.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 15 ottobre 2009, *Micallef v. Malta*, ricorso n. 17056/06.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 1° aprile 2010, *Pavlenko v. Russia*, ricorso n. 42371/02.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 23 ottobre 2010, *M.A.K. and R.K. v. The United Kingdom*, ricorsi nn. 45901/05 e 40146/06.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 24 maggio 2011, *Konstas v. Greece*, ricorso n. 53466/07.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 27 settembre 2011, *Menarini Diagnostics S.r.l. c. Italy*, ricorso 43509/08.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 10 aprile 2012, *Lorenzetti v. Italy*, ricorso n. 32075/09.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 6 marzo 2012, *Gagliano Giorgi v. Italy*, ricorso n. 23563/07.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 3 luglio 2012, *Falcão dos Santos v. Portugal*, ricorso n. 50002/08.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 11 aprile 2013, *Vyerentsov v. Ukraine*, ricorso n. 20372/11.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 16 aprile 2013, *Fazliyski v. Bulgaria*, ricorso n. 40908/05.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 8 ottobre 2013, *Haxhia v. Albania*, ricorso n. 29861/03.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 31 ottobre 2013, *Janyr v. Czech Republic*, ricorso n. 42937/08.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza dell'11 febbraio 2014, *Maširević v. Serbia*, ricorso n. 30671/08.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 25 febbraio 2016, *Oliveri and others v. Italy*, ricorsi nn. 17708/12, 17717/12, 17729/12 e 22994/12.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia v. Italy*, ricorso n. 16483/12.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 12 marzo 2019, *Gudmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, ricorso n. 26374/18.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 3 settembre 2019, *Januškevičienė v. Lithuania*, ricorso n. 69717/14.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 4 febbraio 2020, *Bastys v. Lithuania*, ricorso n. 80749/17.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 25 marzo 2021, *Stoimenovikj and Miloshevikj*, ricorso n. 59842/14.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 25 marzo 2021, *Bivolaru and Moldovan v. France*, ricorsi nn. 40324/16 e 12623/17.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 22 aprile 2021, *Omdahl v. Norway*, ricorso n. 46371/18.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 7 maggio 2021, *Xero Flor W Polsce sp. Z o.o v. Poland*, ricorso n. 4907/18.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 11 maggio 2021, *Kilin v. Russia*, ricorso n. 10271/12.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 6 luglio 2021, *Titan Total Group S.r.l. v. Republic of Moldavia*, ricorso n. 61458/08.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 12 ottobre 2021, *Bara and Kola v. Albania*, ricorsi nn. 43391/18 e 17766/19.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 19 ottobre 2021, *Laçi c. Albania*, ricorso n. 28142/17.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza dell'8 novembre 2021, *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland*, ricorsi nn. 49868/19 e 57511/19.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 16 novembre 2021, *Vasil Vasilev v. Bulgaria*, ricorso n. 7610/15.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 18 novembre 2021, *Čolić v. Croatia*, ricorso n. 49083/18.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 28 aprile 2022, *Verrascina and others v. Italy*, ricorsi nn. 15566/13, 4030/14, 17336/14, 10767/15, 21564/15 e 60961/15.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 5 maggio 2022, *Nalbant and others v. Turkey*, ricorso n. 59914/16.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 12 maggio 2022, *Dragan Kovačević v. Croatia*, ricorso n. 49281/15.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 2 giugno 2022, *Straume v. Latvia*, ricorso n. 59402/14.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 14 marzo 2023, *Georgiou v. Greece*, ricorso n. 57378/18.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 9 maggio 2023, *Kitanovska and Barbulovski v. North Macedonia*, ricorsi nn. 53030/19 e 31378/20.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 15 giugno 2023, *Roccella v. Italy*, ricorso n. 44764/16.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 29 giugno 2023, *Ben Amamou v. Italy*, ricorso n. 49058/20.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 18 luglio 2023, *Camara v. Belgium*, ricorso n. 49255/22.