

VALENTINA PETRALIA

**La validità degli atti
dell'Unione europea**

*Questioni in tema di legittimazione
ad agire e di coordinamento tra
rinvio pregiudiziale di validità
e ricorso di annullamento*



VALENTINA PETRALIA La validità degli atti dell'Unione europea

ISBN 979-12-5965-419-9

ISSN 2784-8566



9 791259 654199



9 770278 485663

€ 34,00



CACUCCI EDITORE
BARI

Volume pubblicato con il contributo dell'Università degli Studi di Catania, fondi del Dipartimento di Scienze umanistiche; fondi del Piano di incentivi per la ricerca di Ateneo 2020/2022 (Pia.ce.ri.); e con fondi FFABR anno 2017.

Jean-Marc Nattier, *Allegoria della Giustizia che punisce l'Ingiustizia* (dettaglio), 1737, (collezione privata).

VALENTINA PETRALIA

**LA VALIDITÀ DEGLI ATTI
DELL'UNIONE EUROPEA**

*Questioni in tema di legittimazione ad agire e di coordinamento
tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso di annullamento*



**CACUCCI
EDITORE
2024**

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

Giandonato Caggiano Ivan Ingravallo Ennio Triggiani Ugo Villani

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Marta Cartabia, Gianluca Contaldi, Carlo Curti Gialdino, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Angela Di Stasi, Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci, Bruno Nascimbene, Lina Panella, Ornella Porchia, Guido Raimondi, Lucia Serena Rossi, Mario Sarcinelli, Silvana Sciarra, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghi

Comitato dei referees: Pia Acconci, Roberto Adam, Chiara Amalfitano, Amedeo Arena, Roberto Baratta, Maria Eugenia Bartoloni, Maria Caterina Baruffi, Francesco Bestagno, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Susanna Cafaro, Cristina Campiglio, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Bernardo Cortese, Antonella Damato, Carmela Decaro, Patrizia De Pasquale, Valeria Di Comite, Marcello Di Filippo, Giuseppe Di Gaspare, Davide Diverio, Madia D'Onghia, Ugo Draetta, Fabio Ferraro, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Mario Gervasi, Edoardo Greppi, Massimo Iovane, Simone Marinai, Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Gerardo Martino, Maria Rosaria Mauro, Michele Messina, Francesco Moliterni, Luciano Monzali, Paola Mori, Francesco Munari, Lorenzo Federico Pace, Rossana Palladino, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Emanuela Pistoia, Angela Maria Romito, Francesco Rossi Dal Pozzo, Vito Rubino, Gianpaolo Maria Ruotolo, Illa Sabbatelli, Andrea Santini, Gianluca Selicato, Girolamo Strozzi, Marisa Tufano, Chiara Enrica Tuo, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti, Roberto Virzo, Alessandra Zanobetti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2024 Cacucci Editore - Bari
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

Prefazione di Nicoletta Parisi	1
Introduzione	5

CAPITOLO I

IL RINVIO PREGIUDIZIALE NELL'ARCHITETTURA EUROPEA

1. Premessa	13
2. Il controllo giurisdizionale nell'ordinamento dell'Unione europea tra esigenze di tutela dei diritti fondamentali e di conservazione del sistema	21
3. Natura e presupposti del rinvio pregiudiziale: cenni	36
4. L'efficacia generale delle sentenze pregiudiziali	40
4.1. Profili specifici in tema di efficacia generale delle sentenze pregiudiziali di validità	49
4.2. Il principio dello <i>stare decisis</i> e il sistema giudiziario dell'Unione europea	55
5. Il ruolo del rinvio pregiudiziale nell'architettura europea	59
6. Il rinvio pregiudiziale quale strumento costituzionale di integrazione	69
7. Il rinvio pregiudiziale quale limite materiale alla revisione dei Trattati	77
8. La riforma del sistema giurisdizionale dell'Unione europea: nuovi elementi per la costruzione di un procedimento costituzionale nell'Unione europea	83

CAPITOLO II

IL RICORSO DI ANNULLAMENTO DEI RICORRENTI NON PRIVILEGIATI

1. I concorrenti strumenti di controllo della legittimità degli atti dell'Unione: questioni preliminari di coordinamento	91
--	----

2.	La competenza esclusiva della Corte di giustizia sulla legittimità degli atti dell'Unione	97
3.	Le funzioni del ricorso per annullamento degli atti dell'Unione	103
3.1.	Gli atti dell'Unione europea soggetti al controllo diretto di validità: cenni	110
4.	Le condizioni di esperibilità del ricorso di annullamento da parte dei ricorrenti non privilegiati nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea	112
4.1.	La nozione di interesse individuale ai fini della legittimazione attiva dei ricorrenti non privilegiati nei casi <i>Unión de Pequeños Agricultores e Jégo-Quéré</i> : tra tentativi di rilettura ...	116
4.2.	(segue) ... e posizioni consolidate	123
5.	La riforma delle condizioni di legittimazione attiva dei ricorrenti non privilegiati nel ricorso di annullamento	127
5.1.	La definizione di atto regolamentare e di portata diretta e individuale	129
6.	Le condizioni di legittimazione dei ricorrenti non privilegiati alla luce del principio dell'effettività della tutela giurisdizionale	137
6.1.	La funzione di controllo sulla legittimità degli atti dell'Unione e il ruolo dei giudici nazionali	143
6.2.	Ancora sul ruolo dei giudici nazionali nell'ambito della funzione di controllo sulla legittimità degli atti dell'Unione: le possibili lacune nella tutela	152
7.	Le limitazioni all'accesso al controllo diretto dei ricorrenti non privilegiati alla luce della democraticità degli atti dell'Unione europea	156
8.	La limitata legittimazione dei ricorrenti non privilegiati: una questione di architettura costituzionale europea?	158

CAPITOLO III

IL COORDINAMENTO TRA RICORSO DI ANNULLAMENTO E RINVIO PREGIUDIZIALE DI VALIDITÀ: QUESTIONI APERTE

1.	Accertamento pregiudiziale di validità e ricorso per annullamento degli atti dell'Unione europea: indizi di convergenza	165
2.	La contestazione in via pregiudiziale di atti adottati dalle istituzioni europee: questioni sistematiche	172
3.	Il regime temporale (riflesso) del rinvio pregiudiziale di validità	176
3.1.	La rilevanza dell'interesse ad agire per l'annullamento dell'atto	

da parte del privato e i suoi riflessi rispetto al rinvio pregiudiziale di validità	181
3.2. La decorrenza dei termini di impugnazione degli atti e di rilevazione in via pregiudiziale dei vizi di validità	193
3.3. Ulteriori profili di interferenza del regime temporale del ricorso di annullamento sul rinvio pregiudiziale di validità	202
4. L'esecuzione delle sentenze pregiudiziali di validità	204
4.1. Gli effetti delle sentenze di annullamento e delle sentenze pregiudiziali di validità nei confronti di atti con più destinatari	214
5. Alternatività e complementarità tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso di annullamento	219
5.1. La contemporanea pendenza di rinvio pregiudiziale di validità e ricorso in annullamento: questioni procedurali	235
5.2. Strumenti di coordinamento tra ricorso di annullamento e rinvio pregiudiziale di validità in situazione di connessione e litispendenza	240
Conclusioni	249
Bibliografia	261

PREFAZIONE

di Nicoletta Parisi

Questa monografia è il frutto di un'indagine sollecitata, quasi per caso, dalla rilettura di alcune sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea che si situano su un arco temporale molto esteso: esso copre tendenzialmente tutta l'esperienza del processo di integrazione europea.

Ciò ha consentito all'autrice di apprezzare gli sviluppi impressi agli istituti dei quali qui si tratta; e anche di valutare come il tema della monografia si intrecci con questioni già ampiamente affrontate dalla giurisprudenza europea (e analizzate in senso critico dalla dottrina) sulle quali occorre ritornare per consolidare le soluzioni giuridiche conseguite. Si pensi all'imponente giurisprudenza che ha delineato la fisionomia del rinvio pregiudiziale e del ricorso per l'annullamento degli atti dell'Unione europea, così come anche a quella che si è occupata di ricostruire il tema degli effetti delle sentenze pronunciate dai giudici dell'Unione europea, all'esito dei predetti procedimenti: effetti capaci di riprodursi sia nell'ordinamento europeo che entro gli ordinamenti nazionali.

Tuttavia, riflettendo su questa giurisprudenza si è avvertito un senso di incompletezza, l'esigenza di un'indagine circa la migliore ricostruzione del regime normativo che governa i rapporti tra il rinvio pregiudiziale (con specifico riferimento a quello avente ad oggetto la validità degli atti dell'Unione) e il ricorso di annullamento: ciò non soltanto sul piano generale, della ricognizione della finalità dei due singoli mezzi di ricorso, ma soprattutto in relazione a quelle ipotesi in cui i due rimedi paiono astrattamente porsi in concorrenza tra di loro. Questa situazione pone interrogativi circa il loro uso alternativo, ovvero circa l'ambito di loro sovrapposizione. In definitiva interroga in ordine ai rischi (e alle attuali evenienze) di inutili duplicazioni di attività, di interferenze e, alla fine, di soluzioni contraddittorie.

L'autrice si è proposta (e, a giudizio di chi scrive, ha ben conseguito l'obiettivo) di indagare il raggio di azione dei due procedimenti implicati, i loro rapporti reciproci, la loro tendenziale sovrapposizione dal momento che incidono sul medesimo campo di applicazione. Una medesima questione di validità avverso un atto dell'Unione può infatti giungere al vaglio dei giudici

dell'Unione sia in via diretta, attraverso un ricorso, appunto diretto, di annullamento, sia in via indiretta, attraverso un rinvio pregiudiziale sollevato nell'ambito di un giudizio nazionale. Non si tratta di una semplice alternativa, potendo verificarsi che la stessa questione sia posta in via diretta e sia altresì sollecitata in sede nazionale dallo stesso soggetto che ha attivato il ricorso di annullamento. Si realizzerebbe la contemporanea pendenza dei due procedimenti sulla medesima questione di diritto, con gli stessi soggetti sostanzialmente implicati. Questa ipotesi può verificarsi quando la questione di validità sia posta dai ricorrenti ordinari.

Alla luce del rilevato rischio di sovrapposizione, il lavoro giunge a individuare gli elementi di chiusura che possano conferire coerenza alle soluzioni proposte dalla Corte di giustizia all'interno di quel sistema che la Corte stessa definisce come «sistema completo di rimedi giurisdizionali»¹ disegnato dai Trattati di Unione.

In questa prospettiva il pregio scientifico dell'indagine condotta consiste anzitutto nell'essersi essa posta, anzitutto, nella prospettiva di verificare le conseguenze che discendono dalla contemporanea pendenza (in astratto e in concreto) dei due procedimenti per la medesima questione di validità nella specifica ipotesi che la parte ricorrente nel giudizio innanzi alla Corte di giustizia e quella del giudizio nazionale nell'ambito del quale è stata sollevata la questione sia la medesima. A tal fine sono state ricostruite, in un'ottica comparativa, le due principali modalità attraverso le quali i giudici europei esercitano in via esclusiva la funzione di controllo della validità degli atti dell'Unione nell'intento di coglierne le affinità e gli elementi di convergenza, per infine evidenziare le contraddizioni interne al sistema e la necessità di delineare dei chiari criteri di coordinamento.

L'analisi condotta ha consentito, infine, di rilevare come ad oggi non sia possibile trarre dalla giurisprudenza europea direttive univoche in ordine alle modalità che dovrebbero presiedere al coordinamento tra i due strumenti indagati.

Anche in questa prospettiva l'esigenza di una rivisitazione dei Trattati di Unione si manifesta in modo urgente: se è vero che l'Unione europea si fonda su valori (espressi dall'art. 2 TUE) che la preordinano a dare pienezza ai diritti della persona, un assetto giurisdizionale europeo ordinato anche a questa finalità deve garantire la tutela effettiva dei diritti senza inutili duplicazioni e dispersioni di energie: l'assetto attuale sembra viceversa mortificare questo obiettivo nella misura in cui la persona è chiamata ad attivarsi in due diverse sedi per avanzare una contestazione, il cui rilevamento dovrebbe poi esplicitare effetti rispetto a tutti gli atti di cui l'atto dichiarato nullo è il presupposto.

¹ Valga per tutte Corte di giustizia, sentenza del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, ECLI:EU:C:2017:236, punti 65-68.

Le vie di una revisione dei Trattati sono, come noto, segnate dall'art. 48 TUE: è una via che attualmente gli Stati membri sembrano rifiutare.

Forse il nuovo Parlamento europeo dovrebbe coraggiosamente erigersi ad assemblea costituente e, ripercorrendo l'esperienza del Trattato Spinelli, proporre una diversa via giuridica all'integrazione politica degli Stati del Continente europeo, anche considerando l'esigenza di rendere effettivo ed efficiente il sistema di ricorsi alle corti europee posti a disposizione dei singoli. In questa prospettiva, occorre un ripensamento del ruolo dei due strumenti, come suggerito dall'autrice nelle conclusioni. Esso dovrebbe tendere a ri-legittimare la funzione costituzionale che la Corte di giustizia si è nel tempo ritagliata e meglio precisare i canali entro cui vada efficacemente incardinata la tutela dei singoli.

Milano, 4 ottobre 2024

INTRODUZIONE

1. L'ordinamento dell'Unione europea è dotato di un sistema giurisdizionale che, sul piano generale, si pone come obiettivo quello di garantire l'osservanza delle norme giuridiche dell'Unione da parte dei suoi destinatari e, più in generale, la conservazione del sistema. Quest'ultimo sopravvive solo se tutti i soggetti che partecipano al processo di integrazione europea assicurano la corretta osservanza dei loro obblighi.

A fronte di una violazione del diritto dell'Unione, l'apparato giurisdizionale deve mettere a disposizione idonei strumenti per la ricostituzione dell'ordine violato e per la tutela delle posizioni giuridiche protette dalla norma che è stata infranta. In assenza di queste condizioni si minerebbe infatti l'effettività dell'ordinamento europeo.

In questi termini il sistema giurisdizionale dell'Unione è deputato a svolgere anzitutto una funzione di tutela oggettiva intesa come «garanzia, più che della legalità dell'azione amministrativa europea, dell'effettività del diritto comunitario»¹. A tale funzione si aggiunge quella di tutelare la sfera giuridica dei soggetti di diritto interno. Infatti, la legalità del sistema dell'Unione investe non solo il terreno dei rapporti tra l'Unione e i propri Stati membri, nonché quello dei rapporti interni tra le stesse istituzioni dell'Unione, bensì anche il terreno della diretta incidenza degli atti dell'Unione sulla sfera giuridica dei soggetti di diritto interno. Ciò in quanto l'azione dell'Unione è idonea a esplicare effetti diretti proprio sulla sfera giuridica di tali soggetti. Alla luce di ciò, ben si comprende, da una parte, la rilevanza del tema della legittimità dell'azione dell'Unione; dall'altra, la necessità che sia garantita una tutela giurisdizionale effettiva proprio a fronte di tale azione.

Il tema della validità degli atti dell'Unione è certamente un terreno già molto arato per la rilevanza delle questioni che investe e che sono state testé accennate. Tuttavia, esso continua a presentare elementi di criticità che si prestano a continui approfondimenti.

¹ D. DE PRETIS, *La tutela giurisdizionale amministrativa europea e i principi del processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, p. 683 ss.

In via preliminare, va ricordato che l'attività dell'Unione europea si estrinseca nell'adozione di atti di vario tipo, secondo le procedure di volta in volta previste, e nel rispetto dei limiti, delle condizioni e dei presupposti sanciti nei Trattati. L'adozione di tali atti deve dunque essere conforme a quanto prescritto nelle norme di rango primario. A garanzia di tale conformità sono comminate precise sanzioni che colpiscono l'atto adottato in violazione delle disposizioni che ne disegnano il regime normativo.

L'operatività di tale sistema di garanzie è ancorata a un complesso apparato giurisdizionale di cui l'Unione è dotata. Qualora dovesse essere integrata una violazione del diritto dell'Unione (nelle diverse forme prospettabili), l'apparato giurisdizionale funge da veicolo per la ricostituzione dell'ordine violato e per la tutela delle posizioni giuridiche soggettive.

All'interno di questo quadro generale si inserisce la funzione di controllo sulla legittimità degli atti dell'Unione. Questa è affidata alla Corte di giustizia ed è funzionale a garantire l'eliminazione o la disapplicazione degli atti dell'Unione che sono stati adottati in violazione delle norme dei Trattati. Essa è dunque deputata a garantire la corretta osservanza delle norme dei Trattati da parte delle istituzioni, sempre in un'ottica generale di conservazione del sistema.

Il controllo sulla legittimità degli atti dell'Unione affonda le proprie radici storiche già nel primo sistema di integrazione europea cristallizzato con il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Ad esso deve farsi risalire la prima disciplina in materia di controllo sulla validità degli atti compiuti dalle istituzioni di quella Organizzazione internazionale e già in quell'ordinamento era stato immaginato un sistema a doppio binario, in cui la validità degli atti sovranazionali potesse farsi valere attraverso il ricorso di annullamento (di cui all'art. 33 TCECA) e anche per il tramite del procedimento pregiudiziale che, in quel contesto, era stato deputato solo alla verifica della validità degli atti comunitari (art. 41 TCECA).

Anche nell'attuale configurazione del sistema europeo, il controllo di legittimità è esercitato dalla Corte di giustizia attraverso una serie di strumenti che hanno differente natura e producono effetti diversi. Si tratta del ricorso per l'annullamento degli atti (disciplinato all'art. 263 TFUE); del rinvio pregiudiziale c.d. di validità (disciplinato dall'art. 267 TFUE); e della c.d. eccezione di illegittimità (di cui all'art. 277 TFUE).

La concorrenza di plurimi strumenti funzionali a garantire la conformità dell'azione delle istituzioni europee alle norme dei Trattati e a qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione è stata confermata quindi nei Trattati successivi al Trattato CECA ed è sopravvissuta fino all'attuale regime normativo, pur con le dovute modifiche che l'esperienza ha suggerito. In particolare, se in un primo momento il rinvio pregiudiziale si era visto ricono-

scere «una collocazione sistematica del tutto marginale»², le varie riforme che si sono susseguite hanno ridisegnato i rapporti tra la categoria dei ricorsi diretti e il procedimento pregiudiziale, imprimendo al rinvio pregiudiziale una posizione di centralità nel panorama del sistema giurisdizionale dell'Unione europea³.

Tra le funzioni che i Trattati assegnano al rinvio pregiudiziale, secondo l'interpretazione che emerge dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, vi è proprio quella di garantire una via alternativa per il controllo della validità degli atti dell'Unione.

Il rinvio pregiudiziale c.d. di validità non costituisce una vera e propria variante del rinvio pregiudiziale, ma uno strumento di dialogo tra le giurisdizioni nazionali e la giurisdizione europea il cui oggetto non è una questione di interpretazione, bensì una questione di validità degli atti dell'Unione. Esso risente molto del particolare oggetto sottoposto all'esame dei giudici europei, tanto da essere stato per molti aspetti deviato dallo schema generale del rinvio pregiudiziale per essere attratto invece entro l'area di influenza dello strumento di controllo diretto di validità dell'azione delle istituzioni, ovvero il ricorso di annullamento previsto all'art. 263 TFUE. A motivo di ciò – ed entro i precisi limiti che saranno ricostruiti in questo lavoro – le condizioni di esperibilità del ricorso di annullamento sono state trasposte anche entro la sfera di operatività del rinvio pregiudiziale di validità.

Questo processo di progressiva convergenza del ricorso di annullamento e del rinvio pregiudiziale di validità si fonda sull'idea, propugnata dalla Corte di giustizia, secondo la quale «[i]l controllo della legittimità degli atti dell'Unione che la Corte garantisce in forza dei Trattati riposa, secondo giurisprudenza costante, su due procedimenti giurisdizionali complementari. Infatti, il Trattato FUE, agli articoli 263 e 277, da un lato, e all'articolo 267, dall'altro, ha istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti dell'Unione, affidandolo al giudice dell'Unione»⁴. In questi termini, «il rinvio pregiudiziale per accertamento di validità costituisce, al pari del ricorso d'annullamento, uno strumento del controllo di legittimità degli atti dell'Unione»⁵. Entrambi tali strumenti risponderrebbero entrambi «all'esigenza di pulire l'ordinamento

² M. CONDINANZI, *Innovazione e continuità alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, 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*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 1 ss., spec. pp. 15-16.

³ *Ibidem*.

⁴ Valga per tutte, in questa sede introduttiva, Corte di giustizia, sentenza del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, ECLI:EU:C:2017:236 (in seguito: sentenza *Rosneft*), punti 65-68.

⁵ *Ibidem*.

delle impurità normative» e in questa loro funzione costituirebbero «le due facce del sindacato di legittimità voluto dal Trattato»⁶.

La duplicità degli strumenti associata alla sovrapposizione delle funzioni (seppur parziale, atteso che il rinvio pregiudiziale svolge anche una funzione *meramente* interpretativa), determina una serie di conseguenze. Sebbene il rinvio pregiudiziale di validità e il ricorso per l'annullamento degli atti dell'Unione costituiscano due strumenti assolutamente autonomi «ciascuno dei quali soggiace a propri presupposti di ricevibilità» soprattutto sotto il profilo della tutela giurisdizionale dei soggetti di diritto interno⁷, essi presentano diversi elementi in comune. Anzitutto i vizi di cui l'atto possa essere viziato e che possono essere sottoposti al vaglio della Corte – in via diretta o indiretta – sono i medesimi. Come ha affermato la Corte di giustizia, «nell'ambito di un procedimento nazionale, i singoli hanno il diritto di contestare in sede giudiziale la legittimità di qualsiasi decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo all'applicazione nei loro confronti di un atto dell'Unione di portata generale, eccettuando l'invalidità di quest'ultimo» in quanto «il rinvio pregiudiziale per accertamento di validità costituisce, al pari del ricorso d'annullamento, uno strumento del controllo di legittimità degli atti dell'Unione»⁸. Come si vedrà, infatti, i concetti di illegittimità e di invalidità, riscontrabili rispettivamente nella disposizione che disciplina il ricorso di annullamento e in quella sul rinvio pregiudiziale, sono intesi quali sinonimi.

In questa prospettiva, dunque, il rinvio pregiudiziale di validità concorre con il ricorso di annullamento alla realizzazione della funzione di «preservare il principio dello “Stato di diritto” nell'ordinamento sovranazionale per il tramite dei giudici nazionali»⁹.

In secondo luogo, gli effetti di una sentenza di annullamento e di una sentenza pregiudiziale che accerti l'invalidità di un atto, seppur sul piano formale esplichino effetti molto diversi tra di loro, sul piano sostanziale tendono al medesimo risultato. Se, da una parte, il potere della Corte di giustizia di dichiarare – con effetti generali – nullo e non avvenuto un atto dell'Unione sia riconducibile, sul piano formale, solo al ricorso di annullamento, emerge tut-

⁶ Così G. MARTINICO, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Jovene, Napoli, 2008, spec. pp. 101-110.

⁷ Così le conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs del 15 settembre 1993, causa C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH*, ECLI:EU:C:1993:358, punto 13 (in seguito: conclusioni *TWD*). In argomento si veda T.M. MOSCHETTA, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso d'annullamento alla luce della “deroga TWD”*. Nota a commento della sentenza *Georgsmarienhütte*, in *Eurojus*, 2019, n. 2, www.rivistaeurojus.it, p. 1 ss. e la dottrina ivi richiamata in nota 2.

⁸ Corte di giustizia, sentenza del 28 aprile 2015, causa C-456/13 P, *T&L Sugars Ltd e a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2015:284, punti 46 e 47 (in seguito: sentenza *T&L Sugars Ltd*). Nello stesso senso si veda la sentenza del 3 ottobre 2013, causa C-583/11, *Inuit Tapiriit Kanatami*, ECLI:EU:C:2013:625 (in seguito: sentenza *Inuit*).

⁹ Così T.M. MOSCHETTA, *op. cit.*, p. 3.

tavia dalla giurisprudenza europea che analoghi effetti, sul piano sostanziale, siano riconducibili anche al rinvio pregiudiziale di validità.

Sul piano formale, l'art. 264 TFUE dispone che, se un ricorso presentato ai sensi dell'art. 263 TFUE sia fondato, la Corte di giustizia dell'Unione europea dichiara nullo e non avvenuto l'atto impugnato. Diversamente, il rinvio pregiudiziale di validità non può portare alla dichiarazione di nullità dell'atto, ma si può concludere solo con una sentenza interpretativa con la quale la Corte – se ne ricorrono le condizioni – accerta l'invalidità dell'atto. Sulla base di tale sentenza, il giudice nazionale potrà disapplicare l'atto nel giudizio pendente dinanzi a sé e la sentenza pregiudiziale esplicherebbe effetti solo *inter partes*. Dal punto di vista sostanziale, tuttavia, i giudici europei hanno impresso un'altra efficacia alle sentenze rese sul rinvio pregiudiziale. Sul piano generale è infatti ormai incontestato che il rinvio pregiudiziale esplichi effetti che vanno al di là del procedimento nel corso del quale la questione pregiudiziale sia stata sollevata. Ciò vale allo stesso modo anche rispetto alle sentenze pregiudiziali di validità rispetto alle quali i giudici europei hanno statuito che tutte le giurisdizioni nazionali sono legittimate a disapplicare l'atto dell'Unione la cui illegittimità sia stata accertata ai sensi dell'art. 267 TFUE¹⁰.

Sulla base di tali pronunce, dunque, l'efficacia delle sentenze pregiudiziali rese dalla Corte di giustizia non può dirsi limitata al solo giudizio nazionale nell'ambito del quale è sollevata la questione (interpretativa o di validità), ma dispiega un valore extraprocessuale.

Ulteriori profili di comunanza emergono sul terreno degli effetti specifici che possono essere ricollegati all'accertamento dell'invalidità di un atto. Sul piano del controllo diretto, gli articoli 264 e 266 TFUE stabiliscono, il primo che, se un atto è viziato, la Corte di giustizia dichiara nullo e non avvenuto l'atto impugnato; il secondo che l'istituzione da cui emana l'atto dichiarato nullo è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta.

Rispetto al rinvio pregiudiziale di validità non esiste una previsione normativa specifica che disciplina le conseguenze discendenti da una sentenza interpretativa che accerta l'invalidità di un atto, al pari degli articoli 264 e 266 TFUE. Tuttavia la Corte di giustizia ha comunque chiarito che le istituzioni sono tenute a trarre le conseguenze derivanti dalla sentenza pregiudiziale e ad adottare le misure necessarie per eliminare il vizio dell'atto¹¹. Dunque, sebbene la Corte non possa intervenire direttamente dichiarando l'atto nullo, tale

¹⁰ Corte di giustizia, sentenza del 13 maggio 1981, causa 66/80, *International Chemical Corporation*, ECLI:EU:C:1981:102 (in seguito: sentenza *International Chemical Corporation*).

¹¹ Corte di giustizia, sentenze del 19 ottobre 1977, cause riunite 117/76 e 16/77, *Ruckdeschel e a.*, ECLI:EU:C:1977:160; del 29 giugno 1988, causa 300/86, *Van Landschoot*, ECLI:EU:C:1988:342; dell'11 luglio 1989, causa 265/87, *Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG c. Hauptzollamt Gronau*, ECLI:EU:C:1989:303; ordinanza dell'8 novembre 2007, causa C-421/06, *Fratelli Martini*, ECLI:EU:C:2007:662 (in seguito: ordinanza *Fratelli Martini*).

atto – nella parte colpita dal vizio – dovrà essere rimosso o modificato dalle competenti istituzioni.

Sul piano sostanziale tale soluzione porta al medesimo risultato cui conduce la sentenza di annullamento di un atto resa ai sensi dell'art. 263 TFUE: secondo la logica seguita dai giudici dell'Unione, «quando una sentenza pregiudiziale accerti l'illegittimità di un atto comunitario, l'obbligo sancito dall'art. [266] del Trattato si applica per analogia»¹².

Infine, sebbene i due strumenti soggiacciono a un regime di preclusione temporale differente – nei termini di cui si dirà – nei casi in cui essi si sovrappongano, nel senso che astrattamente sarebbero esperibili entrambi, sono stati ricondotti dalla Corte di giustizia e un medesimo regime di preclusione temporale¹³.

2. Di fronte a questo quadro, il presente lavoro si propone di ricostruire, sulla base dell'attuale stato della giurisprudenza europea, i rapporti tra il rinvio pregiudiziale di validità e il ricorso di annullamento, nel tentativo di evidenziare le contraddizioni e le aporie del sistema giurisdizionale dell'Unione europea.

Tale indagine, per poter correttamente individuare i margini di complementarietà e di interferenza reciproca tra i due strumenti, deve muovere da una precisazione preliminare. Il terreno su cui il rinvio pregiudiziale di validità e il ricorso di annullamento presentano le maggiori interferenze è quello del controllo – in via diretta o indiretta – attivato o sollecitato dai ricorrenti c.d. non privilegiati (o ordinari, come li definisce Biavati¹⁴) e che quindi ha ad oggetto atti che incidono direttamente sulla sfera giuridica di tali ricorrenti.

L'esperibilità di plurimi strumenti deputati a garantire la legittimità dell'azione dell'Unione determina la necessità di tracciare i confini di operatività dei diversi procedimenti; di ricostruirne i rapporti e di – eventualmente – risolverne le possibili interferenze.

Partendo quindi dal presupposto che il controllo di legittimità sugli atti compiuti dalle istituzioni dell'Unione possa esplicarsi secondo percorsi giurisdizionali diversi, si tratta di stabilire quali relazioni intercorrono tra i diversi strumenti a tal uopo preposti, se vi siano margini di sovrapposizione e di interferenza e come queste situazioni vadano risolte.

In particolare, il rinvio pregiudiziale di validità e il ricorso di annullamento “si contendono” il ruolo di “strumento centrale” della funzione di con-

¹² Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 20 maggio 1999, causa T-220/97, *H & R Ecroyd Holdings Ltd*, ECLI:EU:T:1999:106, punto 49.

¹³ Valga per tutte la sentenza della Corte di giustizia del 9 marzo 1994, causa C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH*, ECLI:EU:C:1994:90 (in seguito: sentenza *TWD*). In argomento si veda T.M. MOSCHETTA, *op. cit.*

¹⁴ P. BIAVATI, *Diritto processuale dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 63-64.

trollo di cui si è detto, prospettandosi talvolta come strumenti alternativi, altre volte – come meglio si vedrà – invece come rimedi cumulativi.

In questa prospettiva, sembrano manifestarsi nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle forze contrapposte che spingono da una parte nel senso della prevalenza del ruolo assegnato al ricorso in annullamento; dall'altra nel senso di riconoscere maggior centralità allo strumento del rinvio pregiudiziale.

Dal gioco di tali forze appare emergere un “equilibrio” precario, soggetto a continui “rimaneggiamenti” che abbisogna di essere definito.

3. Alcune avvertenze, utili alla lettura del lavoro, vanno segnalate in questa sede introduttiva.

Una prima avvertenza attiene alle categorie giuridiche della nullità e dell'annullabilità. Nell'ordinamento dell'Unione queste due categorie sembrano utilizzate indistintamente dalla Corte di giustizia e anche all'interno dei Trattati non trovano una precisa distinzione. Basti pensare che l'art. 264 TFUE, da una parte, sancisce che la Corte di giustizia «**dichiara nullo**^[15] e non avvenuto l'atto impugnato» (co. 1); dall'altra prevede la possibilità che la Corte precisi «gli effetti dell'**atto annullato**^[16] che devono essere considerati definitivi» (co. 2). Anche l'art. 266 TFUE parla di «atto annullato»¹⁷ nel disciplinare gli effetti della sentenza.

A fronte del dato testuale, a una sommaria verifica, non si rintracciano nella giurisprudenza della Corte di giustizia casi in cui la Corte utilizza la categoria dell' “atto nullo” o dell' “atto dichiarato nullo”. Nelle rare ipotesi in cui questo avviene la sentenza si limita a riportare le argomentazioni delle parti che fanno leva su queste categorie¹⁸. I giudici europei sono invece soliti fare ricorso a formule quali «sentenza di annullamento»¹⁹; «annullare l'atto»²⁰ e simili; o ancora fanno rinvio alla competenza esclusiva del giudice dell'Unione di annullare un atto²¹. A ciò si aggiunga che nei procedimenti tesi alla dichiarazione di nullità degli atti dell'Unione, attivati ai sensi dell'art. 263 TFUE, le pronunce di accoglimento del ricorso non si chiudono con una

¹⁵ Enfasi aggiunta.

¹⁶ Enfasi aggiunta.

¹⁷ «L'istituzione, l'organo o l'organismo da cui emana l'atto annullato (...) sono tenuti a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea comporta».

¹⁸ Si veda, per esempio, Corte di giustizia, sentenza del 26 settembre 2000, causa C-205/98, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2000:493.

¹⁹ Si potrebbero citare una moltitudine di sentenze. Ci si limita a richiamare la sentenza dell'11 gennaio 2024, causa C-517/22 P, *Eurobolt e a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2024:9, punto 44, (in seguito: sentenza *Eurobolt e a. c. Commissione*).

²⁰ Tra le tante, Corte di giustizia, sentenza del 15 giugno 2023, causa C-501/21 P, *Shindler e a. c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2023:480 (in seguito: sentenza *Shindler*).

²¹ Valga per tutte Corte di giustizia, sentenza del 22 ottobre 1987, causa 314/85, *Foto-Frost*, ECLI:EU:C:1987:452 (in seguito: sentenza *Foto-Frost*).

dichiarazione di nullità, bensì con formule quali “la decisione è annullata”; “l’articolo (...) è annullato” e simili.

Questa questione ne incrocia una seconda che la dottrina ha avuto modo di rilevare: la distinzione tra inapplicabilità e annullamento nel sistema dell’Unione si diluisce alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia sugli effetti delle sentenze che accertano – in via diretta o indiretta – l’invalidità di un atto dell’Unione. Se si parte dal presupposto che «si definisce inapplicabilità la situazione di diritto sostanziale che riceve la sanzione processuale della disapplicazione, mentre l’annullabilità si presenta come sanzione processuale di una situazione sostanziale definibile come invalidità», questa distinzione non trova corrispondenza nel sistema dell’Unione. Essa infatti, risulterebbe «superata dall’interpretazione che la Corte di giustizia ha dato, non contenendosi gli effetti della pronuncia ex art. [267 TFUE] al caso concreto»²².

Infine, deve tenersi conto del fatto che nel sistema dell’Unione «nonostante il ruolo essenziale svolto dalla tutela giurisdizionale [...] non si è sviluppata una teoria sulle situazioni giuridiche soggettive e, probabilmente, la mancanza di una riflessione volta ad indagare la natura delle posizioni individuali protette in modo selettivo, ora nei rapporti di diritto privato ora in quelli di diritto pubblico, deriva proprio dal fatto che quel sistema non opera secondo una siffatta distinzione»²³.

Sono tutte questioni meritevoli di un autonomo approfondimento, che non è stato possibile effettuare in questa sede. Nel corso del lavoro, quindi, potrebbe farsi ricorso a delle approssimazioni che prescindano da queste categorie.

²² G. MARTINICO, *L’integrazione silente*, cit. spec. pp. 101-110.

²³ M.C. ROMANO, *Ordinamento amministrativo europeo, situazioni protette e oggetto del sindacato giurisdizionale. Tra Corte di giustizia e corti nazionali*, in *Diritto amministrativo*, 2014, p. 117.

diretta da

Giandonato Caggiano – Ivan Ingravallo – Ennio Triggiani – Ugo Villani

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*⁷, 2024.
2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2021.
4. Elena FALLETTI, Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione europea*, 2012.
7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita DEL COCO, Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.
9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*³, 2021.
13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, 2017.
14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.
15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.

16. Ivan INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.
17. Luca PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.
18. Anna IERMANO, *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, 2018.
19. Andrea CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2018.
20. Teresa Maria MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, 2018.
21. Ennio TRIGGIANI, Anna Maria NICO, Maria Grazia NACCI (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, 2018.
22. Antonietta DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, 2018.
23. Giandonato CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, 2018.
24. Emanuela PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, 2018.
25. Nicola RUCCIA, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, 2018.
26. Francesco CHERUBINI, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo*, 2018.
27. Claudia MORINI, *La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo*, 2018.
28. Giuseppe MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, 2018.
29. Valeria DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, 2018.
30. Lorenzo Federico PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, 2018.
31. Maria Caterina BARUFFI, Matteo ORTINO (a cura di), *Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre*, 2018.
32. Davide DIVERIO, *Limiti all'accesso al mercato dei servizi. Prospettive interne ed europee*, 2019.
33. Caterina FRATEA (a cura di), *Stato dell'arte e nuove sfide nel diritto europeo della concorrenza*, 2019.
34. Francesco BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, 2020.
35. Pierre DE GIOIA CARABELLESE, *Crisi bancaria e diritti dei creditori*, 2020.

36. Mario CARTA, *Unione europea e tutela dello stato di diritto negli Stati membri*, 2020.
37. Claudia MORINI, *Dialogo e partecipazione nella governance dell'Unione europea*, 2020.
38. Angela Maria ROMITO, *Ruolo e funzioni dell'European Competition Network. Dal regolamento (CE) n. 1/2003 alla direttiva ECN+*, 2020.
39. Denise MILIZIA (a cura di), *The new European Union. Different perspectives from different Member States*, 2020.
40. Alessandro NATO, *La cittadinanza sociale europea al tempo della crisi economica*, 2020.
41. Ilaria OTTAVIANO, *Profili di tutela giurisdizionale nell'Unione bancaria*, 2020.
42. Daniela VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, 2020.
43. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *Scritti di diritto internazionale ed europeo dei dati*, 2021.
44. Maria Luisa TUFANO, Sara PUGLIESE, Mariacconcetta D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di COVID-19*, 2021.
45. Lorenzo Federico PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, 2021.
46. Claudio SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, 2021.
47. Giandonato CAGGIANO, Gianluca CONTALDI, Pietro MANZINI (a cura di), *Verso una legislazione europea su mercati e servizi digitali*, 2021.
48. Alessandro ROSANÒ, *I trasferimenti interstatali di detenuti nel diritto dell'Unione europea*, 2022.
49. Matteo MANFREDI, *La promozione e la tutela dei diritti economici e sociali nell'Unione europea. L'azione dell'UE tra politiche interne e relazioni esterne*, 2022.
50. Vito RUBINO, *Le clausole normative di mutuo riconoscimento nella prospettiva sovranazionale e in quella interna. Indagine sulla funzione e sulla legittimità di una tecnica normativa controversa*, 2023.
51. Massimo Francesco ORZAN, *La tutela cautelare nei ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, 2023.
52. Criseide NOVI, *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea*, 2023.

- 53.** Francesco Emanuele CELENTANO, Rosanna DE MEO, Mariano ROBLES (a cura di), *Tutela multilivello dell'ambiente ed economia circolare nell'industria alimentare*, 2023.
- 54.** Rossana PALLADINO, *Il principio di proporzionalità nel diritto dell'Unione europea. Natura, funzioni e controllo*, 2024.
- 55.** Luisa MARIN, *Il Solidarity and Crises in the European Union: a constitutional principle in the pandemic and energy crises*, 2024.
- 56.** Valentina PETRALIA, *La validità degli atti dell'Unione europea. Questioni in tema di legittimazione ad agire e di coordinamento tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso di annullamento*, 2024.