Modulo 6: il ricorso per annullamento

Silvia Giudici (silvia.giudici@unito.it)

Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli studi di Torino

Le funzioni della Corte di giustizia

- Controllare i comportamenti degli SM
  - Procedura di infrazione
- Interpretare il diritto dell'Unione
  - Rinvio pregiudiziale
- Controllare la legittimità degli atti dell'Unione
  - Ricorso per annullamento

La procedura di Annullamento

Art. 263 TFUE

Stabilisce **quali soggetti** possono impugnare e **quali atti** dell'UE possono essere impugnati perché illegittimi.

La CGUE fa un vaglio di ricevibilità/ammissibilità dei ricorsi:

- Il ricorrente rientra tra i soggetti legittimati ad agire?
- L'atto impugnato rientra tra quelli impugnabili?

Articolo 263: Quali atti UE sono impugnabili?

1. La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un **controllo di legittimità sugli atti legislativi**, sugli **atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri**, nonché sugli **atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi**. Esercita inoltre un controllo di legittimità **sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi**.

Articolo 263: Quali atti UE sono impugnabili?

1. La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un **controllo di legittimità sugli atti legislativi**, sugli **atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri**, nonché sugli **atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi**. Esercita inoltre un controllo di legittimità **sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi**.

Articolo 263: Quali atti sono impugnabili?

Valutazione di ammissibilità del ricorso è fondata sugli effetti giuridici e sull'istituzione che lo adotta:

1. Tutti gli atti legislativi; e

2. Gli atti vincolanti (sono esclusi atti preparatori, raccomandazioni e pareri) **adottati da**:

a) Consiglio, Commissione, BCE

b) Parlamento Europeo, da Consiglio Europeo, o da altri organi UE → **solo atti <u>vincolanti nei confronti di terzi</u>**

I legittimati passivi (= soggetti i cui atti possono essere soggetti a un controllo di legittimità da parte della Corte)sono tutte le istituzioni e gli organi dell'UE MA ci sono delle differenze

Perché questa distinzione?

Parlamento e Consiglio Europeo inizialmente non erano istituzioni dell'Unione in grado di adottare atti vincolanti.

«Il Parlamento Europeo non figura espressamente fra le istituzioni i cui atti possono essere impugnati, perché il Trattato CEE, nella versione originaria, gli conferiva solo poteri consultivi e di controllo politico e non il potere di adottare atti destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.»

Sent. *Les Verts c. Parlamento Europeo*, 294/83 par. 24

Les Verts c. Parlamento Europeo

Il partito ecologista francese contesta la disposizione votata dal Parlamento Europeo sulla ripartizione dei fondi per le spese elettorali → sistema predilige i partiti già interni al PE, e danneggia chi è fuori.

Problema di ricevibilità del ricorso di annullamento:

A quell'epoca, solo gli atti di Consiglio e Commissione erano impugnabili.

Les Verts c. Parlamento Europeo

«23. A questo proposito si deve anzitutto sottolineare che la Comunità Economica Europea è **una comunità di diritto** nel senso che **né gli stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato**.

[...] **il Trattato ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici** e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di Giustizia il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni. Le **persone fisiche e le persone giuridiche sono in tal modo tutelate contro l'applicazione, nei loro confronti, di atti di portata generale che esse non possono impugnare direttamente** davanti alla Corte a causa dei **particolari presupposti di ricevibilità** specificati nell'art. [263], secondo comma, del Trattato.»

Les Verts c. Parlamento Europeo

«Quando spetti alle istituzioni comunitarie rendere tali atti operativi sul piano amministrativo, **le persone fisiche e le persone giuridiche possono ricorrere direttamente davanti alla Corte contro i provvedimenti di attuazione di cui esse siano destinatarie o che le riguardino direttamente e individualmente**, e dedurre, a sostegno del ricorso, l'illegittimità dell'atto generale di base. **Quando detta attuazione spetti alle autorità nazionali,** esse **possono far valere l'invalidità degli atti di portata generale dinanzi ai giudici nazionali** e indurre questi ultimi a chiedere alla corte di giustizia, **mediante la proposizione di una domanda pregiudiziale**, di pronunciarsi a questo proposito.»

Les Verts c. Parlamento Europeo

«25 [..]L'interpretazione dell'art . 173 del Trattato che escludesse gli atti del parlamento europeo dal novero di quelli impugnabili porterebbe ad un risultato **contrastante sia con lo spirito del Trattato**, espresso nell'art. 164 , **sia col sistema dello stesso**. [...] Si deve pertanto considerare che il **ricorso d'annullamento può essere diretto contro gli atti del parlamento europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi**.»

Les Verts c. Parlamento Europeo

Principio della **completezza dei rimedi giurisdizionali** è divenuto principio fondamentale

Es. In teoria non è ammesso controllo di legittimità per gli atti adottati nel quadro della PESC

→Grazie al principio di completezza dei rimedi, la CGUE in *Segi* (355/04) ha riconosciuto che è ammesso il ricorso se gli atti PESC adottano misure restrittive contro delle persone fisiche/giuridiche (es. sanzioni)

→Lisbona ha colmato la lacuna e ha inserito questa possibilità nei trattati, vd. 275 TFUE.

Motivi del ricorso e scadenza

Quattro motivi di ricorso (vizi di legittimità) elencati nell'Art. 263:

1. Incompetenza (ad es. UE non aveva competenze),
2. Violazione delle forme sostanziali (ad es. mancanza consultazione con Parlamento),
3. Sviamento di potere,
4. Violazione dei trattati o di regole sulla loro applicazione (ad es. violazione diritti fondamentali).

Tutti i ricorsi vanno proposti entro due mesi!

Dalla data in cui gli atti producono effetti giuridici (pubblicazione in GU o per le decisioni dalla data della notifica)

Articolo 263: Chi sono i legittimati attivi?
Cioè chi può impugnare un atto dell'Unione

2. A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero per sviamento di potere, **proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione.**

3. La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che **la Corte dei conti, la Banca centrale europea ed il Comitato delle regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative**.

4. **Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre**, alle 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.**

Articolo 263: Chi può impugnare?

1. **Ricorrenti privilegiati**: Hanno **sempre** legittimità d'agire: Stati membri, Parlamento europeo, Consiglio e Commissione.

Risultato della sentenza *Parlamento c. Consiglio* C-88/70

2. **Ricorrenti semi-privilegiati**: **Solo per proteggere le loro prerogative**: Corte dei conti, la Banca centrale europea ed il Comitato delle regioni

3. **Ricorrenti non privilegiati** (persone fisiche/giuridiche): **Dipende dall'atto e dalla loro posizione –> *Plaumann***

Ricorrenti non privilegiati

Persone fisiche o giuridiche hanno diritto di ricorrere davanti alla CGUE per l'annullamento di atti che:

1. Sono adottati nei loro confronti (=decisioni a portata individuale);

Es. Sanzione della Commissione a Google per abuso di posizione dominante

Oppure

2. Sono diretti ad altre persone ma li riguardano direttamente e individualmente

Plaumann, C-25/62

Plaumann, C-25/62: “Direttamente e individualmente"

Se l’atto non è indirizzato a quella persona fisica/giuridica → il ricorrente deve provare il suo **interesse ad agire**

In generale, tutti gli ordinamenti stabiliscono i limiti dell’interesse ad agire facendo un difficile bilanciamento tra diversi interessi confliggenti:

1. Diritto del singolo alla tutela effettiva
2. Necessità di evitare un numero eccessivo di ricorsi
3. Evitare che le corti si sostituiscano ai legislatori

Plaumann, C-25/62: “Direttamente e individualmente"

- “Direttamente” → L’atto dell’Unione non prevede misure di adozione e incide **direttamente sulla posizione giuridica del ricorrente** (no discrezionalità attuativa dello Stato Membro)

- “Individualmente” → Vi è una cerchia chiusa, definita e individuabile di destinatari dell’atto, equiparabili ai destinatari di una decisione.

E’ un test molto stringente!

Plaumann, C-25/62: “Direttamente e individualmente"

«Chi 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**. Nel caso in esame, il provvedimento impugnato colpisce la ricorrente nella sua qualità di importatrice di clementine, cioè a causa di un'attività commerciale che può essere sempre esercitata da chiunque e che non è quindi atta ad identificare la ricorrente, agli effetti della decisione impugnata, nello stesso modo dei destinatari.»

Plaumann e il principio di completezza dei rimedi giurisdizionali

Il test sviluppato in *Plaumann* è stato criticato come troppo restrittivo→ raramente un individuo riesce a dimostrare la sua legittimità ad agire.

- E' quasi impossibile che un individuo riesca a fare ricorso contro Direttive e Regolamenti, soprattutto se sono atti che interessano la collettività → Es. legislazione ambientale che ci riguarda tutti

E' compromesso il principio di completezza dei rimedi giurisprudenziali?

Plaumann e il principio di completezza dei rimedi giurisdizionali

Che succede se una persona è pregiudicata «direttamente» da un atto che però non la riguarda «individualmente»? → Lacuna nella tutela?!

Secondo la CGUE, il principio di completezza dei rimedi è salvo perché i privati hanno accesso alle corti nazionali:

1. Gli SM hanno autonomia processuale e devono garantire rimedi ex art. 19 TUE
2. ll rinvio pregiudiziale per accertamento di validità costituisce, al pari del ricorso d'annullamento, uno strumento del controllo di legittimità degli atti dell'Unione

Plaumann e il principio di completezza dei rimedi giurisdizionali

Che succede se una persona è pregiudicata «direttamente» da un atto che però non la riguarda «individualmente»? → Lacuna nella tutela!

- Giudice nazionale può proporre rinvio pregiudiziale di validità alla Corte di giustizia MA non sempre possibile
- *Union de Pequenos Agricultores*, C-50/00: regolamento elimina gli aiuti per i coltivatori dell'olio di oliva → CGUE dice che non può fare interpretazione *contra legem (*anche se *Plaumann* non è nei Trattati) e che c'è una lacuna che il legislatore deve colmare.

Trattato di Lisbona

Cosa sono?

Modifica dell'Art. 263: Le persone fisiche e giuridiche possono fare ricorso anche **«contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione.»**

In che senso?

Inuit, C-583/11

Interpreta la novità ex art. 263(4) TFUE dicendo che «atti regolamentari» sono tutti gli atti di **portata generale** che **non siano atti legislativi**

Un ricorrente non-privilegiato può contestare la legittimità di…

Atto legislativo a portata individuale (es. decisione)

- Di cui è destinatario

Atto legislativo a portata generale (ad es. regolamento o direttiva)

- Se lo riguarda direttamente e individualmente

Atto regolamentare = non legislativo a portata generale (ad es. regolamento delegato della Commissione)

- Se lo riguarda direttamente

Effetti del ricorso di annullamento

- Se la Corte ritiene fondato il ricorso, può dichiarare l'atto **nullo** con effetti **ex tunc** → come se non fosse mai avvenuto (annullamento con effetto retroattivo e con portata generale = effetti erga omnes)
- Obbligo per le istituzioni che avevano adottato l'atto di prendere i provvedimenti necessari per dare esecuzione alla sentenza

- Tuttavia, in alcuni casi la Corte può fare salvi alcuni effetti dell'atto annullato

Problem question 2

Il 30 gennaio 2024 l'UE ha adottato il Regolamento 123/2023 (inventato) che introduce l'obbligo per gli Stati Membri di vietare la circolazione di «autovetture inquinanti» la domenica nei centri urbani con più di 100.000 abitanti. In attuazione al Regolamento, la Commissione ha pubblicato la Decisione 456/2025 del 20 febbraio 2025 in cui specifica che «autovetture inquinanti» sono tutti i mezzi di trasporto eccetto i mezzi pubblici e le biciclette.

a. Il governo italiano vuole fare ricorso davanti alla Corte di Giustizia per fare annullare il regolamento;
b. MOVE è una nuova industria di scooter elettrici (fittizia) che ritiene sbagliato non differenziare vetture elettriche e non perciò vorrebbe impugnare la Decisione

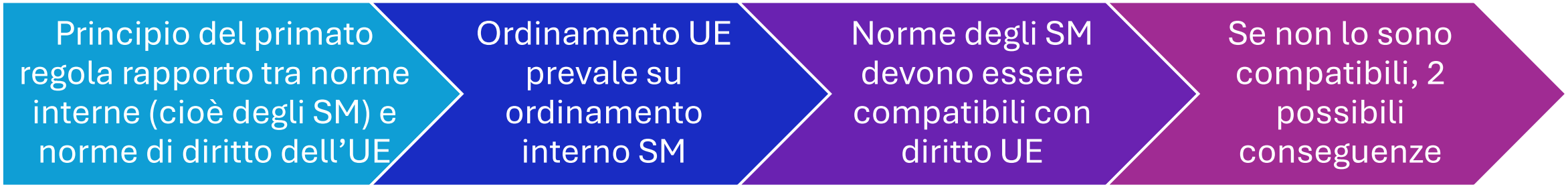
- Consiglia il governo italiano e MOVE sull'opportunità del loro ricorso

Soluzione

- Il termine di due mesi per l'impugnazione è scaduto? Quello del regolamento sì, quello della decisione non ancora.
- Di che tipo di atto si tratta? Può essere impugnato?
  1. Regolamento = atto legislativo di portata generale
  2. Decisione è atto vincolante della Commissione, atto non legislativo e di portata generale = atto regolamentare
- Di che tipo di ricorrenti si tratta? Possono impugnare gli atti in esame?
  1. Governo Italiano: privilegiato, quindi può sempre impugnare entro i due mesi.
  2. MOVE: non privilegiato, può impugnare solo se la Decisione la riguarda direttamente (non deve dimostrare che la riguarda «individualmente»)
- Quali motivi possono addurre?

  Sia il governo che MOVE possono contestare la competenza dell'UE, dicendo che non ha competenza nei trasporti. Possono anche contestare la violazione del principio di proporzionalità, che è un principio generale dell'ordinamento dell'UE, dicendo che vietare la circolazione di veicoli elettrici va oltre quanto necessario a raggiungere l'obiettivo prefissato.

A cosa serve il principio del primato e cosa prevede?



Cosa deve fare il giudice nazionale in caso di contrasto tra norma UE e norma nazionale?

Interpretazione conforme della norma nazionale da parte del giudice nazionale MA limiti

Se norma UE ha efficacia diretta, allora norma nazionale deve essere **disapplicata** (conseguenza principio del primato da sentenza *Simmenthal*)

Cosa ne pensa la Corte costituzionale italiana del principio del primato e della disapplicazione?

Costa c. ENEL (anni 60): nega il primato

- Antinomia tra norme regolata secondo criterio della successione delle leggi nel tempo

ICIC e *Frontini* (anni 70): avvicinamento MA no disapplicazione

- Norme UE coperte da art. 11 Cost.
- Ita ha cessato sovranità a favore dell'UE → se norma interna viola diritto UE → norma interna viola anche art. 11 Cost.
- No disapplicazione, prima Corte costituzionale deve dichiarare incostituzionalità

Granital (anni 80): accettazione primato e disapplicazione MA controlimiti

- Se norma UE contrasta con diritti fondamentali previsti da Cost. primato non si applica
- Se norma non ha efficacia diretta rimossa solo dopo pronuncia di incostituzionalità