

Luciano Garofalo Ivan Ingravallo Giuseppina Pizzolante
Giuseppe Morgese Roberta Albenzio

I POTERI ESTERI DELLE REGIONI

La Puglia come soggetto del diritto
dell'Unione europea e del diritto internazionale

a cura di

LUCIANO GAROFALO

Editoriale Scientifica

Napoli

Il presente volume costituisce l'esito del progetto di ricerca "I poteri esteri delle Regioni. La Puglia come soggetto del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale" finanziato dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Puglia sotto la direzione scientifica del Prof. Luciano Garofalo dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.



*Fondazione
Cassa di Risparmio di Puglia*

Proprietà letteraria riservata

© Copyright agosto 2013 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 978-88-6342-527-7

INDICE

Prefazione di Luciano Garofalo

9

CAPITOLO I

COSTITUZIONE ITALIANA, RUOLO DELLE REGIONI E DINAMICA ATTUALE DEI RAPPORTI TRA ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA E ORDINAMENTO NAZIONALE. UN APPROCCIO "MULTILIVELLO"

LUCIANO GAROFALO

1. Premesse; – 2. Il contesto istituzionale nazionale; – 3. Il processo d'integrazione europea e le sue esigenze istituzionali; – 4. L'ordinamento "comunitario" nella Costituzione italiana alla luce delle recenti prassi interpretative; – 5. Ordinamento dell'Unione europea e obbligo di "conformazione"; – 6. Un nuovo tassello per una ricostruzione sistematica **11**

CAPITOLO II

LA PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME ITALIANE ALLA FORMAZIONE DEL DIRITTO EUROPEO DOPO LA L. 234/2012

IVAN INGRAVALLO

1. L'accresciuta rilevanza delle autonomie locali nella Costituzione e nel TUE; – 2. La partecipazione diretta alla fase ascendente secondo la l. 234/2012; – 3. La partecipazione indiretta alla fase ascendente. Il ruolo del CIAE e della Conferenza Stato-Regioni; – 4. Gli strumenti a disposizione delle Regioni e delle Province autonome per incidere sulla formazione del diritto europeo; – 5. L'obbligo di informazione a favore delle Regioni e delle Province autonome; – 6. *Segue*: il ruolo delle Regioni e delle Province autonome nel controllo del rispetto del principio di sussidiarietà; – 7. Considerazioni conclusive con riferimento alla situazione della Regione Puglia **39**

CAPITOLO III
IL RUOLO DELLE REGIONI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE
ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE RELATIVA
ALLA LEGGE PUGLIESE E DELLA GOVERNANCE MULTILIVELLO

GIUSEPPINA PIZZOLANTE

1. Considerazioni introduttive. Le competenze delle Regioni in materia di immigrazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione; – 2. L'integrazione sociale degli immigrati quale questione d'interesse regionale in applicazione del principio di prossimità; – 3. Le competenze regionali in materia di immigrazione alla luce degli statuti e della normativa pertinente. L'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della legislazione regionale agli stranieri "irregolari"; – 4. La normativa regionale pugliese e la disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati; – 5. Le motivazioni in merito al rimpatrio e all'allontanamento dei soggetti in condizione irregolare poste alla base del ricorso presentato alla Corte costituzionale; – 6. Le considerazioni della Corte costituzionale in ordine alla legge regionale pugliese e all'attuale modello legislativo in materia di immigrazione; – 7. I diritti e le prestazioni riconosciuti agli stranieri e la questione della determinazione dei "diritti fondamentali essenziali" garantiti anche ai non cittadini; – 8. Primi rilievi conclusivi. Il principio di non discriminazione quale strumento di integrazione; – 9. L'opportunità di incentivare un approccio globale ed un maggiore coordinamento politico tra gli Stati membri in materia di immigrazione; – 10. Considerazioni conclusive. L'inadeguatezza del modello legislativo attuale e il superamento del carattere esclusivo delle competenze dello Stato in materia di immigrazione 55

CAPITOLO IV
LA LEGITTIMAZIONE DEGLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI
AD AGIRE DAVANTI ALLE GIURISDIZIONI
DELL'UNIONE EUROPEA DOPO IL TRATTATO DI LISBONA

GIUSEPPE MORGESE

1. Introduzione. L'esclusione degli enti pubblici territoriali dal novero dei ricorrenti privilegiati per l'annullamento degli atti dell'Unione; – 2. La loro legittimazione ad agire quali ricorrenti non privilegiati in ragione del tipo di atto: gli atti adottati nei loro confronti e quelli presi formalmente nei confronti di altri soggetti ma che sostanzialmente li riguardano; – 3. *Segue*: gli atti legislativi a portata generale; – 4. *Segue*: gli atti regolamentari che riguardano direttamente tali enti e non comportano

misure di esecuzione; – 5. Cenni alle altre ipotesi di tutela processuale degli interessi degli enti pubblici territoriali; – 6. Conclusioni	83
--	-----------

CAPITOLO V
IL POTERE ESTERO DELLE REGIONI: UNO SGUARDO COMPARATO

ROBERTA ALBENZIO

1. La valorizzazione della dimensione regionale: dalla “cecità regionale” al “regionalismo”; – 2. Il sistema dei <i>Länder</i> tedeschi; – 3. I <i>Länder</i> austriaci; – 4. Le <i>Comunidades Autonomas</i> spagnole; – 5. La <i>décentralisation</i> francese; – 6. La <i>devolution</i> britannica; – 7. Conclusioni	107
--	------------

APPENDICE NORMATIVA

- legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3	157
- legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1	163
- legge 5 giugno 2003 n. 131	167
- legge 24 dicembre 2012 n. 234	185
<i>Indice delle abbreviazioni</i>	231

LA LEGITTIMAZIONE DEGLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI AD AGIRE DAVANTI ALLE GIURISDIZIONI DELL'UNIONE EUROPEA DOPO IL TRATTATO DI LISBONA

GIUSEPPE MORGESE

SOMMARIO: 1. Introduzione. L'esclusione degli enti pubblici territoriali dal novero dei ricorrenti privilegiati per l'annullamento degli atti dell'Unione; – 2. La loro legittimazione ad agire quali ricorrenti non privilegiati in ragione del tipo di atto: gli atti adottati nei loro confronti e quelli presi formalmente nei confronti di altri soggetti ma che sostanzialmente li riguardano; – 3. *Segue*: gli atti legislativi a portata generale; – 4. *Segue*: gli atti regolamentari che riguardano direttamente tali enti e non comportano misure di esecuzione; – 5. Cenni alle altre ipotesi di tutela processuale degli interessi degli enti pubblici territoriali; – 6. Conclusioni.

1. Fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i Trattati comunitari hanno mostrato una sostanziale "indifferenza" nei confronti degli enti sub-statali¹. Nel Trattato CEE del 1957, infatti, quegli enti (in specie, le eegioni) venivano considerati quali meri soggetti beneficiari di aiuti. L'Atto unico europeo del 1986 ha previsto un'apposita politica di coesione economica e sociale tra le diverse aree territoriali sub-statali (articoli 158-162 TCE)², tuttavia non sufficiente a modificare i termini della questione. L'indifferenza veniva peraltro sancita col Trattato di Maastricht del 1992 nell'art. F, par. 1 (poi art. 6, par. 3) TUE – secondo cui "[l]'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri" intesi nella loro unità politica e costituzionale³ – nonché ribadita dalla rilevante giurisprudenza della Corte di giustizia⁴.

La qual cosa non ha impedito alla Commissione di avviare, dalla metà degli anni '80 del secolo scorso, iniziative dirette a migliorare il livello di partecipazione delle autonomie territoriali al processo di integrazione europea, nell'ambito di alcune tematiche aventi importanti riflessi locali, qua-

¹ Nel presente lavoro, le espressioni "enti pubblici territoriali", "enti territoriali (o sub-statali)", "articolazioni territoriali (o sub-statali)", "autonomie territoriali", e altre simili, devono intendersi come equivalenti.

² In argomento si rinvia a A. MALATESTA, *Artt. 158-162 TCE*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 640 ss.

³ V. per tutti M. PEDRAZZI, *Art. 6 TUE*, in F. POCAR (a cura di), *op. cit.*, p. 15, in specie pp. 24-25, e O. PORCHIA, *Indifferenza dell'Unione nei confronti degli Stati membri e degli enti territoriali: momenti di crisi del principio*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, p. 269 ss.

⁴ V. ad es. l'ordinanza della Corte di giustizia del 21 marzo 1997, causa C-95/97, *Regione vallona*, *Raccolta*, p. I-1787.

li quella dei fondi strutturali⁵. La stessa Corte di giustizia mostra ormai un certo grado di deferenza nei confronti delle competenze attribuite dagli Stati alle loro articolazioni territoriali interne, soprattutto nella materia degli aiuti di Stato⁶.

La riforma di Lisbona ha comportato un più ampio riconoscimento delle istanze delle articolazioni territoriali. Il nuovo art. 4, par. 2, TUE, infatti, riafferma il citato principio dell'identità nazionale degli Stati, includendovi però "il sistema delle autonomie locali e regionali". L'importanza della dimensione sub-statale viene ribadita anche nell'art. 5, par. 3, co. 1, TUE, avente a oggetto il principio di sussidiarietà, secondo cui, nei settori non di sua esclusiva competenza, l'Unione interviene solo se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente conseguiti dagli Stati membri, "né a livello centrale né a livello regionale e locale". Ancora, il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ricorda che "[l]'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo [dei suoi] valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale". Ma si pensi anche all'ampliamento dei poteri del Comitato delle regioni, su cui si tornerà in seguito, con particolare riferimento al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà⁷.

Se, dunque, le norme e la giurisprudenza dell'Unione mostrano nel corso del tempo una attenzione sempre maggiore nei confronti degli enti pubblici territoriali, la legittimazione processuale attiva⁸ di questi ultimi

⁵ Cfr. O. PORCHIA, *Indifferenza*, cit., p. 270 ss.; V. GUIZZI, *Le regioni italiane nell'Unione europea*, in L. DANIELE (a cura di), *op. cit.*, p. 255 ss., spec. p. 256; e F. NICOLA, *The False Promise of Decentralization in EU Cohesion Policy*, in *Tulane JICL*, 2011, p. 65 ss., spec. p. 69 ss.

⁶ Vedi K. LENAERTS, N. CAMBIEN, *Regions and the European Courts: Giving Shape to the Regional Dimension of Member States*, in *ELR*, 2010, p. 609 ss., spec. p. 629.

⁷ In proposito v. C. MANDRINO, *The Lisbon Treaty and the New Powers of Regions*, in *European Journal of Law Reform*, 2008, p. 515 ss., spec. pp. 523-525 e 528-531; G. FIENGO, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle regioni*, in *DPCE*, 2012, p. 25 ss.; e U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2013, III ed., p. 196.

⁸ Quanto alla legittimazione processuale "passiva", e cioè la possibilità per gli enti pubblici territoriali di essere convenuti in giudizio davanti ai giudici sovranazionali per violazione del diritto dell'Unione, essa viene generalmente negata in quanto assorbita dalla responsabilità (unitaria) dello Stato membro di appartenenza: in argomento A. ADINOLFI, *La legittimazione delle regioni ad impugnare atti comunitari*, in *RDI*, 2002, p. 309 ss., spec. p. 312 ss. Il Tribunale, nella sentenza del 15 giugno 1999, causa T-288/97, *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia (Ricevibilità)*, *Raccolta*, p. II-1871, punti 46-47, ha ricordato che "[gli articoli 258 e 263 TFUE] costituiscono vie di diritto autonome, che rispondono ad obiettivi diversi. [L'art. 258] mira a sanzionare le violazioni, da parte degli Stati membri, degli obblighi che incombono loro in forza del Trattato e del cui rispetto

soffre ancor oggi di alcune (significative) limitazioni. Nel prosieguo si avrà riguardo principalmente all'impugnazione degli atti dell'Unione ai sensi dell'art. 263 TFUE, riservando al penultimo paragrafo una breve disamina delle altre ipotesi rilevanti.

L'art. 263 TFUE reca, ai nostri fini, solo limitate novità rispetto al quadro normativo previgente (art. 230 TCE), senza pertanto intaccare il nucleo fondamentale della giurisprudenza sviluppatasi antecedentemente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Secondo il co. 1, la Corte di giustizia e il Tribunale⁹ esercitano un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli altri atti di Consiglio, Commissione e Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo, del Consiglio europeo, degli organi e degli organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Quanto ai soggetti legittimati ad agire, la norma individua tre categorie. Anzitutto, i ricorrenti "privilegiati", e cioè Stati membri, Parlamento, Consiglio e Commissione, che possono impugnare senza particolari condizioni tutti gli atti (co. 2). In secondo luogo i ricorrenti "semi-privilegiati", categoria che comprende la Corte dei conti, la Banca centrale europea e il Comitato delle regioni, i quali possono proporre ricorsi a tutela delle proprie prerogative (co. 3). Infine i ricorrenti "non privilegiati", ovverosia le persone fisiche e giuridiche, che hanno facoltà di ricorrere solo contro gli atti adottati nei loro confronti, contro quelli che li riguardano direttamente e individualmente, nonché contro quelli regolamentari che li riguardano direttamente e non comportino alcuna misura d'esecuzione (co. 4)¹⁰.

essi restano i soli responsabili di fronte alla Comunità. Pertanto, gli inadempimenti da parte di enti infrastatali non possono essere invocati dagli Stati come giustificazione nell'ambito di tale procedimento (...). In compenso, la ricevibilità del ricorso d'annullamento in forza dell'art. [263], quarto comma, del [TFUE] può essere determinata solo in funzione degli obiettivi propri di tale articolo e del principio della tutela giurisdizionale, in base al quale ogni persona fisica o giuridica deve avere la possibilità di rivolgersi al potere giudiziario di sua propria iniziativa, vale a dire secondo il proprio giudizio, al fine di sottoporre a sindacato un atto che le reca pregiudizio". Su questa sentenza v. D. BONI, *In tema di locus standi degli enti territoriali dinanzi ai giudici comunitari: la sentenza Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*, in *RDIPP*, 2000, p. 615 ss.

⁹ Sul riparto di competenze tra Corte e Tribunale, v. U. VILLANI, *Istituzioni*, cit., p. 311 ss. A partire dall'istituzione del Tribunale (di primo grado), i ricorsi presentati dalle persone fisiche e giuridiche sono sempre esaminati da quest'ultimo giudice.

¹⁰ Sul ricorso delle persone fisiche e giuridiche – oltre agli autori citati *infra*, in nota 38 – v. J. M. CORTÉS MARTÍN, *Ubi ius, ibi remedium? – Locus standi of Private Applicants under Article 230 (4) EC at a European Constitutional Crossroads*, in *Maastricht JECL*, 2004, p. 233 ss.; C. KOCH, *Locus standi of private applicants under the EU Constitution: preserving gaps in the protection of individuals' right to an effective remedy*, in *ELR*, 2005, p. 511 ss.; G. PIZZOLANTE, *Trattato costituzionale e legittimazione degli individui ad impugnare gli atti comunitari*, in *DPCE*, 2006, p. 937 ss.; e X. LEWIS, *Standing of Private Plaintiffs to Annul Generally Applicable European Community Measures: If the System is*

In maniera non dissimile dall'art. 230 TCE¹¹, dunque, l'art. 263 TFUE non ricomprende gli enti pubblici territoriali tra i ricorrenti privilegiati, qualificazione invero riservata solo agli Stati membri (oltre che ad alcune istituzioni). Ci pare così ancor oggi attuale la giurisprudenza della Corte di giustizia, sviluppatasi in epoca pre-Lisbona, diretta a riservare la qualità di "Stati membri", ai fini della legittimazione a impugnare, alle sole autorità centrali degli Stati dell'Unione, e a negare pertanto agli enti sub-statali la possibilità di ricorrere per l'annullamento di qualunque atto in base all'attuale art. 263, co. 2, TFUE.

Nell'ordinanza *Regione vallona* del 1997, superando alcune precedenti incertezze¹², la Corte di giustizia ha infatti riconosciuto che "la nozione di Stato membro (...) comprende le sole autorità di governo degli Stati membri [dell'Unione europea] e non può estendersi agli esecutivi di regioni o di comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi"¹³. L'affermata irrilevanza dell'esistenza, in capo all'ente considerato (una regione), di margini più o meno ampi di autonomia rispetto al suo Stato centrale viene giustificata sulla base di due considerazioni: da un lato, la necessità di preservare l'equilibrio istituzionale dei Trattati, con specifico riferimento alla coincidenza tra il numero dei ricorrenti privilegiati definiti "Stati membri" e quello degli Stati dell'Unione; dall'altro, il rispetto del principio dell'indifferenza rispetto all'articolazione interna delle competenze di questi ultimi¹⁴. Di conseguenza, la Corte ha rinviato la causa al Tribunale in quanto organo competente a conoscere dei ricorsi presentati dalle persone fisiche e giuridiche.

Parte della dottrina ha messo in luce il carattere insoddisfacente della decisione della Corte, muovendo dalla sostanziale differenza tra gli enti pubblici territoriali, da un lato, e le persone fisiche e giuridiche, dall'altro.

Broken, Where Should It Be Fixed?, in *Fordham ILJ*, 2007, p. 1496 ss. Per un quadro generale v. S. M. CARBONE, *Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 239 ss.

¹¹ In dottrina v. B. NASCIMBENE, L. DANIELE (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, Milano, 1998.

¹² Cfr. D. BONI, *op. cit.*, pp. 624-630.

¹³ Ordinanza *Regione vallona*, punto 6. Il giudice dell'Unione non ha dato rilievo al precedente rappresentato dalla sentenza dell'8 marzo 1998, cause riunite 62 e 72/87, *Glaverbel*, *Raccolta*, p. 1573, in cui aveva esaminato nel merito un ricorso della Regione vallona senza pronunziarsi sulla sua legittimazione ad agire. Come la stessa Corte ha spiegato nell'ordinanza *Regione vallona*, infatti, la giurisprudenza *Glaverbel* non era applicabile in quanto, prima dell'istituzione del Tribunale (di primo grado), essa era competente a pronunziarsi sui ricorsi presentati da tutti i tipi di ricorrenti (punto 5). Tuttavia, resta il fatto che la Corte, in quell'occasione, non ha verificato l'esistenza dei requisiti dell'ente territoriale a ricorrere in base all'attuale art. 263, co. 4, TFUE.

¹⁴ Ordinanza *Regione vallona*, punti 6-7.

Critiche sono state mosse in particolare nei confronti dell'interpretazione eccessivamente rigida della nozione di Stato membro, dell'affermata irrilevanza dell'articolazione interna di questi ultimi, e della necessaria coincidenza tra Stati legittimati a ricorrere e Stati parte dei Trattati¹⁵. Ciò nonostante, la Corte ha sinora costantemente ribadito l'orientamento restrittivo espresso in occasione dell'ordinanza *Regione vallona*¹⁶ e l'art. 263 TFUE non ha innovato sul punto rispetto all'art. 230 TCE.

2. Si tratta ora di vedere se e a quali condizioni gli enti pubblici territoriali possano impugnare gli atti dell'Unione quali ricorrenti non privilegiati ex art. 263, co. 4, TFUE¹⁷. A tal fine, è ormai pacifica l'assimilazione di siffatti enti alle persone fisiche e giuridiche. Come affermato nella sentenza *Regione fiamminga*, infatti, l'ente ricorrente “essendo dotat[o] di personalità giuridica (...), [va] considerat[o] come una persona giuridica ai sensi dell'art. [263], quarto comma, del [TFUE]”¹⁸.

Affinché il ricorso sia ricevibile è dunque necessario che l'ente abbia personalità giuridica, non diversamente dalle altre persone giuridiche private. Il riconoscimento di tale personalità dipende dal diritto interno dello Stato di appartenenza¹⁹ e sembra discendere in particolare dalla circostanza-

¹⁵ Per approfondimenti v. A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 312 ss., e B. MARTÍN BAUMEISTER, *Recent Developments in Community Case-Law Concerning the Standing of European Regions Before the European Courts*, in *Revista d'Estudios Autonòmicos i Federals*, 2011, p. 233 ss., pp. 240-241.

¹⁶ V. ad es. l'ordinanza del 1° ottobre 1997, causa C-180/97, *Regione Toscana*, Raccolta, p. I-5245, punto 6; la sentenza del 30 aprile 1998, causa T-214/95, *Regione fiamminga*, *ivi*, p. II-717 ss., punto 28; le ordinanze del 16 giugno 1988, causa T-238/97, *Comunidad Autónoma de Cantabria*, *ivi*, p. II-2271, par. 42; e del 23 ottobre 1998, causa T-609/97, *Regione Puglia*, *ivi*, p. II-4051; le sentenze del 10 aprile 2003, causa C-142/00 P, *Nederlandse Antillen*, *ivi*, p. I-3483, punto 83 (che si conformava a quanto già stabilito nella sentenza del 10 febbraio 2000, cause riunite T-32 e 41/98, *Governo delle Antille olandesi*, *ivi*, p. II-201, punto 43); del 2 maggio 2006, causa C-417/04 P, *Regione Siciliana (autostrada Messina-Palermo)*, *ivi*, p. I-3881, punto 21; e del 26 novembre 2009, causa C-444/08 P, *Região autónoma dos Açores*, *ivi*, p. I-200, punto 31.

¹⁷ Sul nuovo art. 263, co. 4, TFUE, v. per tutti E. FONTANA, *Il ricorso di annullamento dei privati nel Trattato di Lisbona*, in *DUE*, 2010, p. 53 ss., e B. MARCHETTI, *L'impugnazione degli atti normativi da parte dei privati nell'art. 263 TFUE*, in *RIDPC*, 2010, p. 1471 ss.

¹⁸ Sentenza *Regione fiamminga*, punto 28, sulla quale v. O. PORCHIA, *La legittimazione attiva degli enti pubblici territoriali nei ricorsi per annullamento degli atti comunitari: la sentenza Regione fiamminga*, in *DUE*, 1999, p. 337 ss. In senso conforme anche la sentenza *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia (Ricevibilità)*, punto 28.

¹⁹ V. la sentenza *Regione fiamminga*, punto 28 (la regione era dotata di personalità giuridica “in forza del diritto nazionale belga”); le ordinanze *Comunidad Autónoma de Cantabria*, punto 43 (“personalità giuridica in virtù del diritto nazionale spagnolo”) e

za per cui l'ente pubblico possiede l'autonomia necessaria per poter essere titolare di diritti propri²⁰. In altri termini, è necessario che le competenze degli enti non si confondano con quelle dello Stato centrale ma consentano loro, al contrario, un certo margine di manovra.

Da questo punto di vista, dunque, l'autonomia costituisce anche il presupposto dell'interesse ad agire degli enti territoriali. Con tale espressione si intende il fatto che questi ultimi debbano dimostrare il beneficio che ricaverebbero dall'annullamento dell'atto²¹. L'interesse deve essere personale e non sovrapponibile a quello dello Stato di appartenenza²². Nella sentenza *Regione fiamminga*, il Tribunale ha statuito che la ricorrente era "titolare di un interesse proprio ad impugnare la decisione [sul presupposto che] il governo federale belga [non era] in grado di determinare l'esercizio da parte della Regione fiamminga delle sue competenze"²³. Nella sentenza concernente il ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, sempre il Tribunale ha compiuto una valutazione del grado di autonomia dell'ente al fine di "verificare se l'interesse (...) a contestare la decisione impugnata non [fosse] ricompreso nell'interesse dello Stato italiano"²⁴.

Ciò nonostante, la giurisprudenza tende comunque ad ammettere ricorsi "paralleli" degli enti territoriali e dei rispettivi Stati membri avverso il medesimo atto, in specie qualora esso incida direttamente e individualmente sulla posizione giuridica di siffatti enti e, pertanto, questi ultimi siano portatori di interessi propri²⁵. Ci si chiede allora se l'interesse ad agire non sia semplicemente un altro modo di definire il doppio requisito dell'incidenza diretta e individuale dell'atto sulla sfera giuridica dell'ente

Regione Puglia, punto 17 ("secondo il diritto italiano ha propria personalità giuridica"); e la sentenza *Governo delle Antille olandesi*, punto 45 ("[è] indiscusso che le Antille olandesi sono un'entità autonoma dotata di personalità giuridica in forza del diritto olandese"). In dottrina v. A. THIES, *The Locus Standi of the Regions Before EU Courts*, in C. PANARA, A. DE BECKER (eds.), *The Role of the Regions in the EU Governance*, Berlin-Heidelberg, 2011, p. 25 ss., p. 28.

²⁰ Così le conclusioni dell'Avvocato generale Lenz del 4 maggio 1993, causa C-298/89, *Gibilterra*, *Raccolta*, p. I-3605, punti 39-40. Secondo U. VILLANI, *Istituzioni*, cit., p. 344, dunque, deve trattarsi di persone giuridiche di diritto pubblico.

²¹ Vedi M. CONDINANZI, *Art 230 TCE*, in F. POCAR (a cura di), *op. cit.*, p. 776 ss., p. 780, ove riferimenti giurisprudenziali.

²² Sentenza della Corte del 10 luglio 1986, causa 282/85, *DEFI*, *Raccolta*, p. 2469, punto 18. Tra le altre, cfr. le sentenze del Tribunale del 14 aprile 2005, causa T-141/03, *Sniace*, *ivi*, p. II-1197, punto 25; e del 20 settembre 2007, causa T-136/05, *Salvat père & fils*, *ivi*, p. II-4063, punto 34.

²³ Sentenza *Regione fiamminga*, punto 30.

²⁴ Sentenza *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia (Ricevibilità)*, punto 34.

²⁵ V. la sentenza del 5 ottobre 2005, cause riunite T-366/03 e 235/04, *Land Oberösterreich e Repubblica d'Austria*, *Raccolta*, p. II-4005, nonché, in sede di impugnazione, la sentenza del 13 settembre 2007, cause riunite C-439 e 454/05 P, *ivi*, p. I-7141. In argomento D. BONI, *op. cit.*, p. 646.

ricorrente²⁶. A ogni modo, si noti che i casi di ricorsi paralleli non sono stati trattati in maniera uniforme nella giurisprudenza. Nella vicenda della Regione Friuli-Venezia Giulia, infatti, la decisione della Commissione è stata impugnata sia dallo Stato italiano²⁷ sia dall'ente in parola²⁸ (e anche dalle imprese beneficiarie degli aiuti)²⁹, dando luogo a una doppia pronuncia di annullamento³⁰. In un caso riguardante le Antille olandesi, invece, a fronte dei ricorsi paralleli del Regno dei Paesi Bassi alla Corte e dell'ente territoriale al Tribunale, quest'ultimo ha declinato la propria competenza in favore della Corte³¹.

Merita rilevare che il grado più o meno ampio di autonomia di un ente pubblico territoriale assume, pertanto, una diversa valenza a seconda del contesto normativo di riferimento. Da un lato, esso è irrilevante al fine della sua riconduzione nel novero dei ricorrenti privilegiati³². Dall'altro, riveste un'importanza decisiva affinché il ricorso sia ricevibile ai sensi dell'art. 263, co. 4, TFUE, tal che la mancanza di autonomia determina l'assorbimento della legittimazione dell'ente territoriale in quella dello Stato di appartenenza³³.

Ciò posto, alla luce dell'art. 263, co. 4, TFUE, sono almeno quattro le ipotesi di legittimazione degli enti pubblici territoriali a seconda delle caratteristiche dell'atto dell'Unione che si presume viziato. Dette ipotesi concernono gli atti adottati nei confronti di tali enti, quelli che sono for-

²⁶ In questo senso K. LENAERTS, N. CAMBIEN, *op. cit.*, p. 616, nonché, almeno apparentemente, O. PORCHIA, *La legittimazione attiva*, pp. 345-346.

²⁷ Sentenza del 29 aprile 2004, causa C-372/97, *Repubblica italiana c. Commissione*, *Raccolta*, p. I-3679.

²⁸ Sentenza *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia (Ricevibilità)*, e del 4 aprile 2001, causa T-288/97, *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia (Merito)*, *Raccolta*, p. II-1169.

²⁹ Sentenza del 15 giugno 2000, cause riunite T-298, 312, 313, 315, da 600 a 607/97, 1, da 3 a 6 e 23/98, *Alzetta e altri*, *Raccolta*, p. II-2319.

³⁰ Infatti il Tribunale, nella pronuncia *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (Merito)*, ha deciso in maniera identica a quanto previsto nella sentenza *Alzetta e altri*, in sostanza annullando due volte lo stesso atto.

³¹ V. in proposito la sentenza del 22 novembre 2001, causa C-452/98, *Nederlandse Antillen c. Consiglio*, *Raccolta*, p. I-8973. Sui ricorsi paralleli v. A. ADINOLFI, *op. cit.*, pp. 318-319.

³² Sentenza *Regione vallona*, punto 6. Vedi *supra*, par. 1.

³³ Così la sentenza *DEFI*, punto 18, in cui la Corte di giustizia ha dichiarato irricevibile il ricorso di un ente pubblico (non territoriale) in quanto quest'ultimo non aveva "dimostrato come gli interessi che esso considera propri si distinguessero dall'interesse" dello Stato di appartenenza. Più di recente, v. anche la sentenza *Land Oberösterreich e Repubblica d'Austria* (T-366/03 e 235/04), punto 28: "[l]a decisione impugnata ha quindi come conseguenza (...) d'impedire [all'ente ricorrente] di esercitare a suo piacimento le competenze proprie attribuitegli direttamente dall'ordinamento costituzionale austriaco. Ne deriva che la decisione impugnata riguarda individualmente il Land Oberösterreich". In proposito, v. le riflessioni di K. LENAERTS, N. CAMBIEN, *op. cit.*, p. 615.

malmente rivolti a terzi ma sostanzialmente li riguardano, gli atti (legislativi) a portata generale e, infine, gli atti regolamentari che li riguardano direttamente e non comportano misure d'esecuzione.

La prima ipotesi è quella che pone minori problemi. Nel caso di *un provvedimento il cui destinatario dal punto di vista formale e sostanziale è un ente sub-statale*, ci pare infatti difficile che a quest'ultimo non vengano riconosciuti l'interesse ad agire e la corrispondente facoltà di impugnazione³⁴.

Merita invece una riflessione più ampia la seconda ipotesi, relativa alla legittimazione a impugnare *atti formalmente indirizzati ad altri soggetti ma che riguardano direttamente e individualmente un ente pubblico territoriale*. Ci si riferisce perlopiù a decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato, di fondi strutturali e, più di recente, del Fondo di coesione, indirizzate agli Stati ma relativamente alle quali è possibile rinvenire un effetto diretto e individuale in capo agli enti sub-statali.

In linea generale, simili ricorsi sono ammissibili – oltre che, come già detto, in presenza dell'interesse ad agire³⁵ – al soddisfacimento delle condizioni previste nell'art. 263, co. 4, TFUE, richiedendosi cioè che l'atto abbia incidenza diretta e individuale sulla posizione giuridica del ricorrente³⁶. Brevemente, l'incidenza “diretta” è riscontrabile qualora l'atto produca effetti immediati senza che il nesso di causalità tra atto e pregiudizio venga interrotto da ulteriori provvedimenti discrezionali delle autorità nazionali o dell'Unione. Quanto al secondo requisito, sin dalla pronuncia *Plaumann* del 1963³⁷ (e nonostante alcuni tentativi di “ripensamento”), la Corte di giustizia ha costantemente ribadito che l'incidenza “individuale” sussiste nel caso in cui il provvedimento impugnato tocchi il ricorrente a causa di sue particolari qualità personali oppure di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, identificandolo alla stessa stregua dei destinatari³⁸.

³⁴ V. la sentenza del 16 luglio 1998, causa T-81/97, *Regione Toscana, Raccolta*, p. II-2889, punto 31. Conformi A. ADINOLFI, *op. cit.*, pp. 323-324, e R. FATTIBENE, *La tutela giurisdizionale degli interessi regionali in sede comunitaria. L'ipotesi problematica della legittimazione attiva delle regioni ai sensi dell'art. 230 del Trattato CE*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, p. 211 ss., p. 215.

³⁵ Per due recenti casi di irricevibilità per carenza in capo ad enti sub-statali di tale interesse, v. la sentenza del 24 marzo 2011, cause riunite T-443 e 455/08, *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt, ivi*, p. II-1311; e l'ordinanza del 19 febbraio 2013, cause riunite T-15 e 16/12, *Provincie Groningen e altre*, non ancora pubblicata.

³⁶ Tra le altre, v. la sentenza *Regione Siciliana (autostrada Messina-Palermo)* (C-417/04 P), punto 24; e l'ordinanza del 5 ottobre 2010, causa T-69/09, *Provincie Groningen e Provincie Drenthe, Raccolta*, p. II-215, punto 30.

³⁷ Sentenza del 15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann, Raccolta*, p. 199 ss.

³⁸ Sui due requisiti v. per tutti M. CONDINANZI, *op. cit.*, p. 779 s., e U. VILLANI, *Istituzioni*, cit., p. 345 ss. Sull'evoluzione della giurisprudenza e sui citati tentativi di

Con riferimento all'incidenza diretta, gli enti territoriali sono interessati da atti rivolti formalmente agli Stati membri se questi ultimi non godono di alcun margine di manovra nella loro esecuzione, e quindi non possono interrompere il nesso causale diretto tra l'atto e la posizione giuridica di quegli enti.

Il caso tipico è quello di un provvedimento dell'ente territoriale (in specie, una regione) che viene successivamente qualificato dalla Commissione come aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno³⁹. Nonostante la relativa decisione sia rivolta allo Stato di appartenenza, è agevole riscontrare come essa incida direttamente sull'ente territoriale⁴⁰. Nella sentenza *Regione fiamminga*, l'incidenza in parola è stata individuata nel fatto che la decisione impugnata "impedi[va all'ente] *direttamente* di esercitare come ess[o] intende le sue competenze"⁴¹. In *Freistaat Sachsen*, è stata valorizzata l'assenza di discrezionalità dello Stato destinatario del provvedimento⁴². Nella causa *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia (Ricevibilità)*, quell'incidenza è stata ricavata in specie dall'obbligo per l'ente territoriale di procedere al recupero degli aiuti illegittimamente erogati⁴³. Più di recente, per l'impugnazione di siffatte decisioni, l'esistenza dell'incidenza diretta (e individuale) in capo agli enti eroganti viene ormai data per acquisita⁴⁴.

"ripensamento" del Tribunale e di alcuni Avvocati generali, cfr. – oltre agli autori citati *supra*, in nota 10 – G. BONADIO, *Nuovi sviluppi in tema di legittimazione a ricorrere avverso gli atti comunitari*, in RIDPC, 2002, p. 1157 ss.; P. MANZINI, *Ricorso di annullamento: riforma e controriforma*, in DUE, 2002, p. 717 ss.; C. AMALFITANO, *La protezione giurisdizionale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario*, in DUE, 2003, p. 13 ss.; A. WARD, *Locus Standi under Article 230(4) of the EC Treaty: Crafting a Coherent Test for a 'Wobbly Polity'*, in YEL, 2003, p. 45 ss.; L. MONTANARI, *La disciplina del ricorso individuale nella giurisprudenza comunitaria*, in DPCE, 2004, p. 1542 ss.; e S. ENCHELMAIER, *No-One Slips Through the Net? Latest Developments, and Non-Developments, in the European Court of Justice's Jurisprudence on Art. 230(4) EC*, in YEL, 2005, p. 173 ss.

³⁹ Ciò ai sensi degli articoli 107-109 TFUE e dei regolamenti pertinenti.

⁴⁰ A ogni modo, si noti che, nell'ambito del procedimento amministrativo, gli enti territoriali sub-statali che concedono gli aiuti sono trattati alla stregua di meri "interessati": v. le sentenze del 6 marzo 2003, cause riunite T-228 e 233/99, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen*, *Raccolta*, p. II-435, punto 122; e *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt*, punto 50.

⁴¹ Sentenza *Regione fiamminga*, punto 29 (corsivo aggiunto).

⁴² Sentenza del 15 dicembre 1999, cause riunite T-132 e 143/96, *Freistaat Sachsen*, *Raccolta*, p. II-3663, punto 89: "anche se la decisione è stata presa nei confronti della Repubblica federale di Germania, le autorità nazionali non hanno esercitato alcun potere discrezionale al momento della comunicazione al Freistaat Sachsen".

⁴³ Sentenza *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia (Ricevibilità)*, punto 32: "Anche se detta decisione è stata presa nei confronti della Repubblica italiana, le autorità nazionali non hanno esercitato alcun potere discrezionale al momento della comunicazione alla ricorrente. Quest'ultima è quindi direttamente riguardata dall'atto impugnato".

⁴⁴ V. le sentenze *Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen*; del 27 novembre 2003, causa T-190/00, *Regione Siciliana (aiuti per il settore agricolo)*, *ivi*,

Altre pronunzie hanno a oggetto decisioni della Commissione attinenti a contributi finanziari erogati nel quadro dei fondi strutturali. In questi casi, l'individuazione dell'incidenza diretta in capo all'ente competente per territorio è risultata più problematica: essa è stata in un primo tempo riconosciuta dal Tribunale e negata dalla Corte, mentre successivamente anche il primo giudice si è attestato sulla linea di pensiero del secondo. Il ragionamento alla base della riconosciuta insussistenza di tale incidenza diretta è che la riduzione o il ritiro del contributo dell'Unione colpisce non l'ente sub-statale responsabile per la sua gestione bensì lo Stato di appartenenza, il quale ben potrebbe decidere di sopperire con risorse proprie al danno subito dalla sua articolazione territoriale. Così, il nesso causale diretto tra l'atto e il pregiudizio dell'ente viene a interrompersi.

Nella vicenda *Regione Siciliana (diga sul Gibbesi)* – riguardante la concessione dell'assistenza finanziaria del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) al progetto per la costruzione di una diga sul torrente Gibbesi in Sicilia – alla decisione della Commissione di sopprimere tale contributo aveva fatto sèguito una nota indirizzata allo Stato italiano diretta a recuperare le somme fino a quel momento erogate. Quest'ultimo atto veniva impugnato dall'ente regionale in qualità di responsabile per l'esecuzione del progetto. In primo grado, il Tribunale ha ritenuto che l'atto riguardasse direttamente quell'ente, per una serie di ragioni, senza che lo Stato italiano avesse poteri discrezionali in merito⁴⁵. In sede di impugnazione, la Corte di giustizia non ha però accolto tale conclusione, ritenendo insussistente il nesso causale diretto tra il provvedimento di recupero e il pregiudizio all'ente territoriale⁴⁶.

p. II-5015; del 19 ottobre 2005, causa T-318/00, *Freistaat Thüringen*, *ivi*, p. II-4179; del 29 marzo 2007, causa T-369/00, *Département du Loiret*, *ivi*, p. II-851; e del 18 dicembre 2008, cause riunite T-211 e 215/04, *Gibilterra e Regno Unito*, *ivi*, p. II-3745. Ancor più di recente, v. la sentenza del 20 settembre 2011, cause riunite T-394, 408, 453 e 454/08, *Regione Autonoma della Sardegna*, non ancora pubblicata.

⁴⁵ Sentenza del 18 ottobre 2005, causa T-60/03, *Regione Siciliana (diga sul Gibbesi)*, *Raccolta*, p. II-4139.

⁴⁶ Sentenza del 22 marzo 2007, causa C-15/06 P, *Regione Siciliana (diga sul Gibbesi)*, *Raccolta*, p. I-2591. In questo senso anche la sentenza del Tribunale dell'8 luglio 2004, causa T-341/02, *Regione Siciliana (autostrada Messina-Palermo)*, *ivi*, p. II-2877, confermata con la citata sentenza della Corte del 2 maggio 2006. Così anche le ordinanze del Tribunale del 25 settembre 2008, causa T-363/03, *Regione Siciliana (agglomerato industriale di Porto Empedocle)*, *ivi*, p. II-201, e cause riunite T-392, 408, 414 e 435/03, *Regione Siciliana (progetti FESR)*, *ivi*, p. II-2489. Per approfondimenti v. D. CARUSO, *Direct Concern in Regional Policy: The European Court of Justice and the Southern Question*, in *ELJ*, 2011, p. 804 ss.

In *Ente per le ville vesuviane*, il ricorrente⁴⁷ aveva impugnato la decisione con cui la Commissione ritirava un contributo finanziario del FESR per un investimento in infrastrutture in Campania relativo a un sistema integrato di valorizzazione a fini turistici di tre ville vesuviane. Anche in questo caso, il Tribunale ha riconosciuto che l'ente ricorrente veniva direttamente colpito dalla decisione *de qua*, mentre la Corte di giustizia si è pronunciata in senso contrario⁴⁸. In due recenti ordinanze, poi, è stato lo stesso giudice di primo grado a negare l'esistenza dell'incidenza diretta in capo alle ricorrenti (due province olandesi, da un lato, e la Regione Puglia, dall'altro) con riferimento a decisioni di riduzione del contributo del FESR e conseguente restituzione delle somme già erogate⁴⁹.

La citata ricostruzione dei giudici dell'Unione ci pare meno giustificabile qualora – come nella recente ordinanza *Northern Ireland Department of Agriculture and Rural Development* – sia l'ordinamento interno degli Stati (in specie, del Regno Unito) a disporre, in via generale e preventiva, l'imputazione dei costi del mancato o ridotto finanziamento da parte dei fondi strutturali direttamente in capo agli enti territoriali⁵⁰.

Altrettanto restrittiva appare la giurisprudenza in materia di riconoscimento dell'incidenza diretta in capo agli enti sub-statali di provvedimenti concernenti l'assistenza finanziaria garantita dal Fondo di coesione⁵¹. Nel caso *Município de Gondomar*, il Tribunale ha negato che il provvedimento con cui la Commissione decideva di ritirare il contributo finanziario per la bonifica di quattro bacini idrografici nel territorio del comune ricorrente riguardasse direttamente quest'ultimo, decisione peraltro confermata in appello dalla Corte di giustizia⁵². Parimenti, nella vicenda *Koinotita*

⁴⁷ In questo caso non si trattava di un ente pubblico territoriale, ma di un consorzio di diritto pubblico formato dallo Stato italiano, dalla Regione Campania, dalla Provincia di Napoli e da vari comuni dell'area vesuviana.

⁴⁸ V. la sentenza del Tribunale del 18 luglio 2007, causa T-189/02, *Ente per le ville vesuviane*, *Raccolta*, p. II-89, e quella della Corte del 10 settembre 2009, cause riunite C-445 e 455/07 P, *ivi*, p. I-7993. In argomento A. THIES, *op. cit.*, p. 32 s.

⁴⁹ Cfr. le ordinanze *Provincia Groningen e Provincia Drenthe*; e del 14 settembre 2011, causa T-84/10, *Regione Puglia*, non ancora pubblicata.

⁵⁰ Nell'ordinanza del 6 marzo 2012, causa T-453/10, *Northern Ireland Department of Agriculture and Rural Development*, non ancora pubblicata, il Tribunale non ha dato rilievo alla circostanza per cui, secondo l'architettura costituzionale del Regno Unito, è l'amministrazione territoriale che sopporta direttamente i costi del mancato finanziamento e che, di conseguenza, il nesso di causalità in questo caso sia diretto ed automatico. Il ricorso alla Corte è attualmente pendente (causa C-248/12 P).

⁵¹ Il Fondo contribuisce al finanziamento degli interventi nel settore dell'ambiente e in quello delle reti transeuropee di trasporto. Attualmente è disciplinato dal regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (CE) n. 1164/94, *GUUE* L 210, 31 luglio 2006.

⁵² Cfr. rispettivamente le ordinanze del 10 settembre 2008, causa T-324/06, *Município de Gondomar*, *Raccolta*, p. II-173, e del 24 settembre 2009, causa C-501/08 P, *ivi*, p. I-152.

Grammatikou, il giudice di prime cure ha riscontrato che la decisione della Commissione sulla concessione di un finanziamento per la realizzazione di una discarica di rifiuti nella regione dell'Attica sud-orientale non poteva essere impugnata dalla (ormai ex) Comunità di Grammatiko per mancanza di incidenza diretta⁵³.

Invece l'esistenza di quest'ultima è stata affermata nella pronuncia *Land Oberösterreich e Repubblica d'Austria*. Si trattava dell'impugnazione di una decisione della Commissione che riteneva un progetto di legge dell'ente ricorrente incompatibile con la normativa dell'Unione sull'impiego di organismi geneticamente modificati (OGM). Il giudice di primo grado ha rilevato che, "benché la decisione impugnata sia stata indirizzata alla Repubblica d'Austria, quest'ultima non ha esercitato alcun potere discrezionale al momento della comunicazione al Land Oberösterreich, cosicché quest'ultimo è a sua volta direttamente interessato dalla decisione impugnata"⁵⁴.

La seconda condizione, come detto, vuole che i ricorrenti non privilegiati siano individualmente colpiti dall'atto che intendono impugnare. Un ente territoriale deve pertanto dimostrare che il provvedimento dell'Unione, pur indirizzato allo Stato, in realtà incide sulla sua posizione per una propria specifica qualità soggettiva o una determinata situazione oggettiva, tale da differenziare detta posizione da quella di altri soggetti.

L'incidenza individuale di un atto è agevolmente riscontrabile in tema di aiuti di Stato, essendo sufficiente che la decisione della Commissione abbia l'effetto di impedire all'ente territoriale in questione di esercitare le proprie competenze in materia. Nel caso *Regione fiamminga*, la legittimazione è stata riconosciuta, per quel che ci interessa, in quanto l'atto impugnato precludeva, appunto, all'ente di "esercitare come ess[o] intende le sue competenze, consistenti nella fattispecie nella concessione dell'aiuto controverso"⁵⁵. Nella sentenza *Freistaat Sachsen*, l'interesse individuale dipendeva dal fatto che la decisione impugnata incideva sugli atti di cui l'ente era autore e, sempre impedendo a quest'ultimo di esercitare le proprie competenze, lo obbligava ad avviare il procedimento amministrativo di recupero degli aiuti dai beneficiari⁵⁶. In senso analogo anche la pronuncia concernente la Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia⁵⁷.

⁵³ Ordinanza dell'8 ottobre 2008, causa T-13/08, *Koinotita Grammatikou*, Raccolta, p. II-211.

⁵⁴ Sentenza *Land Oberösterreich e Repubblica d'Austria* (T-366/03 e 235/04), punto 29. In sede di impugnazione, la Corte nella sentenza *Land Oberösterreich e Repubblica d'Austria* (C-439 e 454/05 P) non si è espressa in merito.

⁵⁵ Sentenza *Regione fiamminga*, punto 29.

⁵⁶ Sentenza *Freistaat Sachsen*, punti 82-88.

⁵⁷ Sentenza *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia (Ricevibilità)*, punti 31-32: "(...) bisogna rilevare che la decisione impugnata (...) non solo incide su atti di cui la ricorrente

Neanche nel settore dei fondi strutturali viene messa in discussione la circostanza per cui le decisioni della Commissione che cancellano o riducono i contributi finanziari, anche se indirizzate agli Stati membri, riguardano individualmente (ma non sempre – lo si è visto in precedenza – direttamente)⁵⁸ gli enti territoriali responsabili per la loro esecuzione o in qualche modo beneficiari. Nel caso *Regione Siciliana (diga sul Gibbesi)*, infatti, per il Tribunale risultava “pacifico che nella fattispecie la decisione impugnata riguarda[ss]e] individualmente la ricorrente”⁵⁹, mentre nella vicenda *Ente per le ville vesuviane* la questione non è stata sollevata né davanti al Tribunale né innanzi alla Corte di giustizia. Il profilo in esame non è stato esaminato neanche nelle pronunzie aventi a oggetto l’impugnazione di provvedimenti sui contributi finanziari garantiti dal Fondo di coesione.

Detta incidenza individuale è stata riscontrata anche nel caso *Land Oberösterreich e Repubblica d’Austria*, avente a oggetto misure nazionali disciplinanti la materia degli OGM, sulla base del fatto che “[l]a decisione impugnata [aveva] come conseguenza non solo di pregiudicare un atto [del] Land Oberösterreich, ma anche d’impedire a quest’ultimo di esercitare a suo piacimento le competenze proprie attribuitegli direttamente dall’ordinamento costituzionale austriaco”⁶⁰. Al contrario, nelle più recenti ordinanze *Département du Gers*, il Tribunale ha negato che le decisioni della Commissione, dirette ad alcune imprese e finalizzate a rinnovare loro l’autorizzazione all’emissione nell’ambiente di sementi OGM, incidessero in maniera individuale sulla posizione giuridica dell’ente territoriale all’interno dei cui confini tali sementi sarebbero state coltivate, essendo la via del ricorso diretto *ex art. 263 TFUE* riservata allo Stato membro di appartenenza qualora esperita a tutela dell’ambiente e della salute umana⁶¹.

Riassumendo, l’idoneità di un atto, formalmente indirizzato agli Stati membri, a incidere sugli enti territoriali sembra potersi ricavare da due elementi. In primo luogo, dal fatto che l’ordinamento interno attribuisca agli enti la cura di precisi interessi e si possa riscontrare la parallela assenza

è autore, ma le impedisce inoltre di esercitare come essa intende le sue competenze (...). Inoltre, la decisione impugnata impedisce alla ricorrente di continuare ad applicare la normativa di cui trattasi, ne annulla gli effetti e la obbliga ad avviare il procedimento amministrativo di recupero degli aiuti dai beneficiari”.

⁵⁸ V. *supra*.

⁵⁹ Sentenza *Regione Siciliana (diga sul Gibbesi)* (T-60/03), punto 44. In sede di impugnazione, la Corte nella sentenza *Regione Siciliana (diga sul Gibbesi)* (C-15/06 P) non si è espressa sul punto.

⁶⁰ Sentenza *Land Oberösterreich e Repubblica d’Austria* (T-366/03 e 235/04), punto 28. Neanche su questo aspetto si è espressa la Corte di giustizia, in sede d’impugnazione, nella pronunzia *Land Oberösterreich e Repubblica d’Austria* (C-439 e 454/05 P).

⁶¹ Si vedano le sei ordinanze dell’11 aprile 2011, cause T-478/10, T-479/10, T-480/10, T-481/10, T-482/10 e T-502/10, *Département du Gers, Raccolta*, rispettivamente alle pp. II-83, II-84, II-86, II-87, II-89 e II-90.

di potere discrezionale delle autorità centrali di governo: con il risultato di stabilire un rapporto immediato tra l'atto e tali enti (incidenza diretta). In secondo luogo, dalla circostanza per cui il provvedimento dell'Unione impedisca agli enti in parola la tutela di interessi a loro riconducibili (incidenza individuale). Se ciò è vero, se ne ricava che maggiore è l'autonomia dell'ente territoriale rispetto al proprio Stato nel settore considerato, più facilmente un atto dell'Unione sarà suscettibile di incidere direttamente e individualmente sulla sua posizione giuridica⁶².

3. La legittimazione a impugnare *atti legislativi a portata generale* soffre delle medesime limitazioni poc'anzi ricordate. Analogamente ai provvedimenti presi nei confronti dei terzi, infatti, anche in questo caso gli enti territoriali devono dimostrare, oltre all'interesse ad agire, anche l'incidenza diretta e individuale di tali atti sulla loro posizione giuridica.

Questa ipotesi ha riguardo agli atti legislativi a portata generale: a quelli, cioè, nominativamente indicati nell'art. 288 TFUE (regolamenti, direttive e decisioni "che non designano i destinatari")⁶³ e a qualunque altro atto che, indipendentemente dalla sua denominazione, abbia portata generale e venga adottato con procedura legislativa (art. 289, par. 3, TFUE)⁶⁴. In proposito, si suole distinguere tra atti a portata "genuinamente" generale e atti caratterizzati da generalità solo formale. Riguardo a questi ultimi, la giurisprudenza ha ormai riconosciuto la loro portata sostanzialmente individuale e dunque la possibilità per i singoli di impugnare i regolamenti c.d. "mascherati" (quelli cioè che, in sostanza, rappresentano un fascio di decisioni relative a determinati soggetti)⁶⁵. Col tempo, i giudici dell'Unione hanno ammesso la possibilità per i singoli di impugnare anche gli atti a portata "genuinamente" generale, a condizione che incidano direttamente e individualmente sulla loro posizione giuridica⁶⁶.

⁶² Conforme R. FATTIBENE, *op. cit.*, p. 227.

⁶³ Quest'ultima categoria di decisioni "che non designano i destinatari" è stata introdotta dal Trattato di Lisbona: in proposito v. U. VILLANI, *Istituzioni*, cit., pp. 291-293.

⁶⁴ Secondo cui "[g]li atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi".

⁶⁵ V. ad es. la sentenza del 13 maggio 1971, cause riunite da 41 a 44/70, *NV International Fruit Company*, *Raccolta*, p. 411, punti 20-22, secondo cui uno dei regolamenti contestati "non costituisce una disposizione avente portata generale ai sensi dell'art. [288], 2° comma, [TFUE], ma dev'essere considerato come una pluralità di decisioni individuali adottate dalla Commissione (...) sotto forma di regolamento, decisioni che modificano la situazione giuridica dei singoli richiedenti. Esse riguardano perciò individualmente le ricorrenti".

⁶⁶ Cfr. M. CONDINANZI, *op. cit.*, pp. 779-780, e C. AMALFITANO, *op. cit.*, pp. 14-15, in nota 3.

La questione dell'incidenza diretta di un regolamento su un ente pubblico territoriale ai fini della sua impugnazione è stata esaminata nell'ordinanza *Comunidad Autónoma de Cantabria*. Oggetto del ricorso era un regolamento del Consiglio relativo agli aiuti a favore di cantieri navali in ristrutturazione, che però contemplava la riduzione della capacità dei cantieri pubblici spagnoli, in specie di uno situato nel territorio dell'ente ricorrente. Il Tribunale ha negato l'incidenza diretta del regolamento sulla posizione giuridica della Comunità autonoma, in quanto "l'adozione del regolamento impugnato non potrebbe, di per sé sola, comportare le conseguenze (...) allegate dalla ricorrente", necessitando invece di ulteriori atti⁶⁷. Nella successiva sentenza *Governo delle Antille olandesi*, invece, lo stesso giudice di prime cure ha riconosciuto che il regolamento impugnato conteneva "una disciplina completa, che non lascia[va] spazio alle valutazioni discrezionali delle autorità degli Stati membri" e che pertanto il ricorrente ne era direttamente interessato⁶⁸.

Nel caso *Gibilterra*, la Corte di giustizia ha esaminato il ricorso per l'annullamento di una direttiva recante la sospensione dell'applicazione di previe disposizioni in materia di autorizzazione dei servizi aerei nei confronti dell'aeroporto di Gibilterra, in attesa di un accordo tra Regno Unito e Spagna. In proposito, la Corte ha negato l'incidenza diretta della direttiva sulla posizione giuridica del Governo di Gibilterra, in quanto vi era un "ostacolo obiettivo all'attuazione della direttiva" determinato dal fatto che, "alla luce della controversia (...) fra il Regno di Spagna e il Regno Unito a proposito della sovranità sul territorio in cui è situato l'aeroporto di Gibilterra e delle difficoltà di esercizio che questa controversia provoca, lo sviluppo dei servizi aerei fra detto aeroporto e gli altri aeroporti della Comunità [era] subordinato all'applicazione del regime di cooperazione pattuito tra i due Stati"⁶⁹.

In secondo luogo, affinché un atto legislativo a portata generale riguardi individualmente un ente pubblico territoriale, non è sufficiente che esso impedisca la tutela di un qualunque interesse anche generalissimo. Al contrario, è necessario che l'atto influisca sulle attività poste in essere in base all'esercizio delle competenze normative dell'ente⁷⁰. In particolare, un atto legislativo a portata generale non è suscettibile di incidere individualmente sulla posizione giuridica di un ente sub-statale che voglia impugnarlo a tutela delle imprese locali, del livello occupazionale del proprio terri-

⁶⁷ Ordinanza *Comunidad Autónoma de Cantabria*, punti 51-53.

⁶⁸ Sentenza *Governo delle Antille olandesi*, punto 60. In sede di impugnazione, la Corte non si è pronunciata sul punto (sentenza *Nederlandse Antillen*).

⁶⁹ Sentenza del 29 giugno 1993, causa C-298/89, *Gibilterra*, *Raccolta*, p. I-3605, punto 22.

⁷⁰ Conforme A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 327.

torio e, in ultima analisi, delle condizioni socio-economiche di quest'ultimo. Simile legittimazione spetta, infatti, allo Stato membro di appartenenza⁷¹. Agli enti compete invece la più limitata tutela delle proprie competenze (di regola, quelle normative, finanziarie e di aiuto allo sviluppo economico regionale)⁷².

In *Comunidad Autónoma de Cantabria*, infatti, il Tribunale non ha riconosciuto la legittimazione dell'ente a impugnare il regolamento controverso, in quanto "l'interesse generale che può avere la ricorrente (...) a ottenere un risultato favorevole alla prosperità economica di una determinata impresa, e, di conseguenza, al livello di occupazione della regione geografica nella quale essa si situa, non è, di per sé, sufficiente a considerare la ricorrente come interessata (...) dalle disposizioni del regolamento impugnato, né, a fortiori, come individualmente riguardata"⁷³. Inoltre, siffatta incidenza individuale non è riscontrabile neanche qualora "l'applicazione o l'attuazione di un atto [dell'Unione] sia idone[o] a incidere, in maniera generale, sulle condizioni socioeconomiche nel (...) territorio" dell'ente considerato⁷⁴. Al più, un atto come quello *de quo* potrebbe incidere individualmente sulle imprese interessate, ma non sull'ente pubblico competente per territorio che, da tale atto, "[non] si vedrebbe riconoscere diritti o imporre obblighi"⁷⁵.

L'orientamento giurisprudenziale restrittivo pare abbastanza consolidato, visto che nel caso *Região autónoma dos Açores*, la circostanza per cui fosse addirittura una norma di rango primario (l'attuale art. 349 TFUE) a prendere in considerazione la particolare situazione socioeconomica dell'ente territoriale ricorrente non è stata ritenuta sufficiente dal Tribunale a riconoscere l'incidenza individuale, sulla sua posizione giuridica, di un regolamento sulla gestione delle attività di pesca⁷⁶.

⁷¹ Sentenza del 1° luglio 2008, causa T-37/04, *Região autónoma dos Açores*, *Raccolta*, p. II-103, punto 53.

⁷² Conforme D. BONI, *op. cit.*, p. 638.

⁷³ Sentenza *Comunidad Autónoma de Cantabria*, punto 49.

⁷⁴ *Ivi*, punto 50.

⁷⁵ *Ivi*, punto 44. Sotto questo profilo, dunque, l'ente pubblico territoriale soffre le medesime limitazioni di un'associazione privata a tutela di interessi collettivi: "[i]n merito alla questione se altre persone fisiche o giuridiche possano considerarsi interessate (...) occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, un'associazione costituita per promuovere interessi collettivi di una categoria non può considerarsi individualmente lesa da un atto riguardante gli interessi generali della stessa categoria e, di conseguenza, non è legittimata a proporre un ricorso d'annullamento qualora i suoi membri non possano proporlo individualmente" (*ivi*, punto 48). In senso critico v. A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 325.

⁷⁶ Sentenza *Região autónoma dos Açores* (T-37/04), punto 54. L'impugnazione avverso tale conclusione è stata ritenuta infondata dalla Corte di giustizia nella sentenza *Região autónoma dos Açores* (C-444/08 P) in quanto la ricorrente non aveva fornito sufficienti

4. La quarta e ultima categoria di atti dell'Unione da considerare ai nostri fini è quella degli *atti regolamentari che riguardano direttamente gli enti territoriali e non comportano misure d'esecuzione*.

L'inclusione di questa nuova categoria nell'art. 263, co. 4, TFUE⁷⁷, rispetto a quanto già previsto dall'art. 230 TCE, trae origine, com'è noto, dalle critiche (anche da parte del Tribunale e di alcuni Avvocati generali) rivolte nei confronti di quest'ultima disposizione⁷⁸. Essa infatti, lasciava privi di tutela giudiziaria effettiva i casi in cui l'atto a portata generale, da un lato, non pregiudicava in maniera individuale il singolo ricorrente e, dall'altro, non richiedeva ulteriori misure di esecuzione a livello nazionale o sovranazionale.

Ci si chiede cosa si intenda per atto "regolamentare". Tale espressione, non rinvenibile altrove nel TUE e nel TFUE, è mutuata dall'art. III-365, par. 4, del c.d. Trattato costituzionale europeo, mai entrato in vigore. Quest'ultimo disponeva all'art. I-33 una classificazione degli atti dell'Unione diversa da quella (precedente e) attuale, riservando la dizione di "regolamento europeo" agli atti non legislativi di portata generale⁷⁹. Stante la classificazione dell'attuale art. 288 TFUE, il Tribunale nell'ordinanza *Inuit Tapiriit Kanatami* ha chiarito che gli atti regolamentari di cui al co. 4 si riferiscono "a qualunque atto di portata generale ad eccezione degli atti legislativi"⁸⁰ e, dunque, agli atti delegati (art. 290 TFUE) nonché a quelli di esecuzione (art. 291 TFUE) adottati dalla Commissione⁸¹. Quanto alla nozione di "misure di esecuzione", ci pare che esse comprendano le decisioni individuali, sia nazionali che dell'Unione europea, mediante cui gli atti non legislativi a portata generale vengono applicati a situazioni individuali⁸².

Se ciò è vero, nel nuovo quadro normativo gli enti territoriali possono impugnare tutti gli atti non legislativi che non richiedono ulteriori misure di esecuzione, senza dover dimostrare che questi atti incidano in maniera individuale sulla loro posizione giuridica, purché tuttavia ne venga dimostrata l'incidenza diretta. A queste condizioni, dunque, quegli enti potranno

informazioni sull'esistenza dell'incidenza individuale del regolamento contestato sulla propria posizione giuridica in virtù dell'attuale art. 349 TFUE.

⁷⁷ In dottrina v. S. BALTHASAR, *Locus Standi Rules for Challenges to Regulatory Acts by Private Applicants: The New Article 263(4) TFEU*, in *ELR*, 2010, p. 542 ss., e U. VILLANI, *Istituzioni*, cit., p. 248 s.

⁷⁸ V. gli autori citati *supra* in nota 38.

⁷⁹ Questi atti, ai sensi dell'art. I-35, sarebbero stati adottati dal Consiglio e dalla Commissione in particolare nei casi previsti dai successivi articoli I-36 (regolamenti europei delegati) e I-37 (regolamenti europei d'esecuzione).

⁸⁰ Ordinanza del 6 settembre 2011, causa T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, punto 56.

⁸¹ Così già E. FONTANA, *op. cit.*, p. 70.

⁸² Conforme B. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 1494.

no ricorrere per l'annullamento degli atti delegati e di esecuzione di portata generale adottati in ambiti materiali incidenti sulla loro posizione giuridica.

La novità non ci sembra di poco momento. Precedentemente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, infatti, i giudici dell'Unione hanno dichiarato irricevibili alcuni ricorsi avverso regolamenti della Commissione stante la mancanza del requisito dell'incidenza individuale sulla posizione dell'ente ricorrente. Un esempio, in tal senso, è dato da un'ordinanza che ha interessato la Regione Puglia, in cui si discuteva dell'impugnazione da parte dell'ente territoriale di un regolamento della Commissione diretto a ridurre gli aiuti ai produttori di olio d'oliva. Qui il Tribunale non ha ritenuto sufficiente, "per dichiarare ricevibile un ricorso presentato da un ente regionale di uno Stato membro, come la Regione Puglia, che quest'ultima [facesse] valere il fatto che l'applicazione o l'attuazione di un atto comunitario [possa] incidere, in generale, sulle condizioni socio-economiche del suo territorio"⁸³. Allo stesso modo, nella sentenza *Nederlandse Antillen*, la Corte non ha riscontrato l'incidenza individuale dei contestati regolamenti della Commissione sulla posizione giuridica della ricorrente, dato che "l'interesse generale che [la ricorrente] può nutrire, in quanto soggetto competente sul suo territorio per le questioni di indole economica e sociale, al fine di ottenere un risultato favorevole alla prosperità economica del suo territorio non è, di per sé, sufficiente per considerarlo interessato (...) dalle disposizioni dei regolamenti [in parola], né – a fortiori – come soggetto individualmente interessato dagli stessi"⁸⁴.

Si capisce bene come, nel nuovo regime dell'art. 263, co. 4, TFUE, simili atti della Commissione – in quanto non legislativi, a portata generale e non richiedenti ulteriori misure di esecuzione – possano essere impugnati al riconoscimento della loro incidenza diretta, e non anche individuale, sulla situazione giuridica degli enti territoriali⁸⁵.

5. Pare ora opportuno accennare alle altre forme di tutela processuale degli interessi degli enti territoriali innanzi ai giudici dell'Unione.

Anzitutto, ci sembra che nulla osti alla possibilità che un ente sub-statale presenti un ricorso in carenza in base all'art. 265 TFUE. Secondo il co. 3 di quest'ultimo, infatti, "[o]gni persona fisica o giuridica può adire la

⁸³ Ordinanza *Regione Puglia* (T-609/97), punto 22.

⁸⁴ Sentenza *Nederlandse Antillen*, punto 69. Si noti che, in primo grado, il Tribunale aveva ritenuto ricevibile il ricorso dell'ente territoriale non a tutela delle condizioni socio-economiche dell'area geografica di pertinenza, bensì per la sua particolare posizione rispetto all'atto, dal momento che la Commissione aveva tenuto conto della sua situazione in fase di progettazione: sentenza *Governo delle Antille olandesi*, punto 55.

⁸⁵ A oggi, non si hanno pronunzie al riguardo.

Corte (...) per contestare ad una istituzione, organo o organismo dell'Unione di avere omesso di emanare nei suoi confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere". Alle condizioni previste negli altri commi della norma, dunque, i singoli possono ricorrere in carenza per la mancata emanazione nei loro confronti di un atto vincolante. L'ipotesi tipica è quella dell'omessa emanazione di una decisione individuale, ma è stata ammessa la possibilità di ricorrere anche nei confronti della mancata adozione di atti che, pur non indirizzati al ricorrente, lo riguardino direttamente e individualmente⁸⁶. La facoltà in capo agli enti territoriali di esperire questo mezzo di ricorso è stata implicitamente riconosciuta nell'ordinanza *Land Wien*, in cui il Tribunale ha dato per acquisita la legittimità dell'ente territoriale ad agire avverso l'omessa adozione nei suoi confronti di una decisione della Commissione relativa all'accesso a una serie di documenti⁸⁷.

In secondo luogo, si ricorda la generale possibilità per gli Stati membri di presentare un ricorso ai sensi dell'art. 263, co. 2, TFUE per chiedere l'annullamento di atti dell'Unione a tutela degli interessi delle loro articolazioni sub-statali, agendo da soli o parallelamente ai ricorsi di queste ultime⁸⁸. Simile facoltà può essere formalizzata mediante specifiche procedure interne di coordinamento⁸⁹. In Italia, ad es., l'art. 42, co. 5, della legge 234/2013⁹⁰ fa salvo l'art. 5, co. 2, della legge 131/2003 (c.d. "La Loggia"), secondo cui il Governo ha la facoltà, non l'obbligo, di proporre ricorso per l'annullamento degli atti ritenuti illegittimi nelle materie di competenza le-

⁸⁶ Sentenza della Corte del 26 novembre 1996, causa C-68/95, *Port, Raccolta*, p. I-6065.

⁸⁷ Ordinanza del Tribunale del 20 settembre 2011, causa T-267/10, *Land Wien*, non ancora pubblicata in *Raccolta*. V. anche la successiva ordinanza della Corte del 12 luglio 2012, causa C-608/11 P, *Land Wien*, non ancora *ivi* pubblicata.

⁸⁸ Si vedano, *ex multis*, la sentenza *Land Oberösterreich e Repubblica d'Austria* (T-366/03 e 235/04); le sentenze del Tribunale del 19 novembre 2008, causa T-404/05, *Repubblica ellenica, Raccolta*, p. II-272; del 18 dicembre 2008, cause riunite T-211 e 215/04, *Governo di Gibilterra e Regno Unito, ivi*, p. II-3745; e del 28 gennaio 2009, causa T-74/07, *Repubblica federale di Germania, ivi*, p. II-107. V. anche le sentenze della Corte di giustizia del 5 ottobre 2000, causa C-288/96, *Repubblica federale di Germania, ivi*, p. I-8237; del 19 ottobre 2000, cause riunite C-15/98 e 105/99, *Repubblica italiana e Sardegna Lines, ivi*, p. I-8855; del 3 luglio 2003, causa C-457/00, *Regno del Belgio, ivi*, p. I-6931; del 29 aprile 2004, causa C-277/00, *Repubblica federale di Germania, ivi*, p. I-3925; e del 12 gennaio 2006, causa C-183/03, *Repubblica federale di Germania, ivi*, p. I-2. Particolarmente illuminante è la sentenza della Corte del 6 settembre 2006, causa C-88/03, *Repubblica portoghese, ivi*, p. I-7115, concernente la tutela delle competenze della Regione autonoma delle Azzorre in materia di misure fiscali: in proposito v. K. LENAERTS, N. CAMBIEN, *op. cit.*, pp. 629-631.

⁸⁹ In argomento v. A. THIES, *op. cit.*, p. 41, e B. MARTÍN BAUMEISTER, *op. cit.*, p. 237 s.

⁹⁰ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, *GURI* n. 3, 4 gennaio 2013.

gislativa di Regioni e Province autonome, anche su richiesta di uno di questi enti. Un obbligo di ricorrere *ex art. 263*, co. 2, TFUE sussiste solo su richiesta della Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome⁹¹. Anche in Belgio, Austria, Germania, Portogallo, Spagna e Regno Unito sono previste procedure che invitano, e in taluni casi vincolano, le autorità centrali dello Stato a proporre siffatti ricorsi a tutela degli interessi sub-statali⁹².

Non ci sembra ipotizzabile, invece, la differente fattispecie in cui sia l'ente territoriale a promuovere un'azione a tutela delle proprie prerogative agendo in rappresentanza (formale) del proprio Stato membro. Tale ipotesi, invero, consentirebbe agli enti territoriali di qualificarsi in giudizio quali "Stati membri" *ex art. 263*, co. 2, TFUE, alla qual cosa è di ostacolo la già esaminata giurisprudenza della Corte e del Tribunale⁹³. Del resto, non è priva di rilievo la circostanza per cui simile possibilità non è prevista in alcun ordinamento degli Stati dell'Unione⁹⁴.

Gli enti pubblici territoriali non hanno neanche la possibilità di intervenire – in via principale oppure *ad adiuvandum* – in un ricorso per annullamento in cui sia parte lo Stato di appartenenza (o qualunque altro Stato dell'Unione). A ciò osta l'art. 40, co. 2, dello Statuto della Corte di giustizia, in cui si afferma che "[l]e persone fisiche o giuridiche non possono intervenire nelle cause fra Stati membri, fra istituzioni dell'Unione, o fra Stati membri da una parte e istituzioni dell'Unione dall'altra"⁹⁵.

Interessante ci sembra, poi, la possibilità offerta agli enti territoriali dall'art. 8, co. 1, del Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Questa disposizione consentirebbe a tali enti, infatti, di esercitare una qualche forma di "pressione" sui rispettivi parlamenti nazionali (o anche su uno solo dei suoi rami, in caso di sistema bicamerale) affinché chiedano alle autorità centrali di governo di trasmettere alla Corte di giustizia un ricorso "in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una

⁹¹ Legge 5 giugno 2003, n. 131, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *GURI* n. 132, 10 giugno 2003. In proposito v. U. VILLANI, *I rapporti delle Regioni con l'Unione europea*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004, p. 39 ss., p. 52.

⁹² *Amplius* K. LENAERTS, N. CAMBIEN, *op. cit.*, pp. 620-625, e B. MARTÍN BAUMEISTER, *op. cit.*, p. 238 in nota 11.

⁹³ *V. supra*, par. 1.

⁹⁴ Così B. MARTÍN BAUMEISTER, *op. cit.*, p. 239.

⁹⁵ *V. il* Protocollo (n. 3) sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, allegato al TUE e al TFUE. In proposito v. B. MARTÍN BAUMEISTER, *op. cit.*, p. 261, nonché, con riferimento alla disciplina pre-Lisbona, A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 320.

camera di detto parlamento nazionale”⁹⁶. In Italia ne è stata data attuazione con l’art. 42, co. 4, della legge 234/2012⁹⁷. Vero è che la procedura appena menzionata concerne non qualunque ricorso per annullamento, bensì esclusivamente quelli aventi a oggetto atti legislativi che risultino lesivi del principio di sussidiarietà. Ma è altrettanto vero che, almeno negli ordinamenti interni in cui una delle Camere rappresenta gli interessi di enti sub-statali (come, ad es., il *Bundesrat* tedesco), esso ci pare in grado di attenuare in qualche modo la denegata assimilazione di tali enti agli Stati membri ai fini dell’art. 263 TFUE.

Più in generale, gli interessi e le prerogative degli enti territoriali sono suscettibili di ricevere tutela nell’ambito dei ricorsi in via pregiudiziale di cui all’art. 267 TFUE, in specie attraverso la predisposizione di memorie od osservazioni scritte sottoposte alla Corte autonomamente o mediante gli Stati di appartenenza⁹⁸. È quanto accaduto, ad es., nella vicenda *Unión General de Trabajadores de La Rioja*, in cui si discuteva del carattere selettivo o meno di un aiuto di Stato spagnolo disposto dalla Comunità autonoma del Paese Basco⁹⁹. Parimenti nel caso *Horvath*, avente a oggetto la difformità di attuazione, da parte di ciascuna autorità decentrata del Regno Unito (Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord), di alcune norme di sostegno al reddito degli agricoltori nel quadro della politica agricola co-

⁹⁶ Sul ruolo dei parlamenti nazionali nel sistema di Lisbona v. U. VILLANI, *L’impatto del Trattato di Lisbona sul ruolo dei parlamenti nazionali*, in C. DECARO, N. LUPO (a cura di), *Il “dialogo” tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, 2009, p. 407 ss.

⁹⁷ Ai sensi della quale “[i]l Governo presenta senza ritardo alla Corte di giustizia dell’Unione europea i ricorsi deliberati dal Senato della Repubblica o dalla Camera dei deputati avverso un atto legislativo dell’Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà, conformemente all’articolo 8 del Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sul funzionamento dell’Unione europea. La Camera che ha deliberato il ricorso sta in giudizio per mezzo di chi ne ha la rappresentanza”.

⁹⁸ Secondo l’art. 23 del Protocollo (n. 3) sullo Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, infatti, “[n]ei casi contemplati dall’articolo 267 [TFUE] la decisione del giudice nazionale che sospende la procedura e si rivolge alla Corte di giustizia è notificata a quest’ultima a cura di tale giudice nazionale. Tale decisione è quindi notificata a cura del cancelliere della Corte 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. Nel termine di due mesi da tale ultima notificazione, le parti, gli Stati membri, la Commissione e, quando ne sia il caso, l’istituzione, l’organo o l’organismo dell’Unione che ha adottato l’atto di cui si contesta la validità o l’interpretazione ha il diritto di presentare alla Corte memorie ovvero osservazioni scritte”.

⁹⁹ Sentenza dell’11 settembre 2008, cause riunite C-428/06 a C-434/06, *Unión General de Trabajadores de La Rioja*, *Raccolta*, p. I-6747. Vedi K. LENAERTS, N. CAMBIEN, *op. cit.*, pp. 631-633, e A. THIES, *op. cit.*, pp. 43-44.

mune¹⁰⁰. D'altro canto, la strada del rinvio pregiudiziale è l'unica percorribile in caso di non soddisfacimento delle condizioni di ricevibilità elencate nell'art. 263, co. 4, TFUE¹⁰¹.

Infine, merita accennare alla tutela degli interessi degli enti territoriali per mezzo del Comitato delle regioni. Quest'ultimo, organo ausiliario consultivo, è stato istituito con il Trattato di Maastricht del 1992 al fine di rappresentare le autonomie territoriali dell'Unione. Esso è composto dai rappresentanti delle collettività regionali e locali¹⁰², ed emette, a seconda dei casi, pareri obbligatori oppure facoltativi. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha comportato due rilevanti novità in materia di legittimazione processuale attiva di tale Comitato. Anzitutto, come già detto, esso è stato incluso tra i ricorrenti semi-privilegiati ai sensi dell'art. 263, co. 3, TFUE, a salvaguardia delle proprie prerogative. In secondo luogo, *ex art. 8*, co. 2, del citato Protocollo (n. 2), detto organo può impugnare qualunque atto legislativo (quindi, anche non lesivo delle sue prerogative) per violazione del principio di sussidiarietà, purché per tale atto il TFUE richieda la sua consultazione obbligatoria.

6. Come si è potuto osservare, la legittimazione processuale degli enti pubblici territoriali ad agire innanzi alle giurisdizioni dell'Unione europea soffre tuttora di importanti limitazioni.

Quegli enti, infatti, non hanno la possibilità di impugnare *ex art. 263*, co. 2, TFUE qualunque atto, contrariamente agli Stati membri e ad alcune Istituzioni, e non possono far altro che seguire la strada meno agevole del ricorso di cui al successivo co. 4. Dunque, essi sono considerati ricorrenti non privilegiati, alle stregua delle altre persone fisiche e giuridiche. Per la

¹⁰⁰ Sentenza del 16 luglio 2009, causa C-428/07, *Horvath*, *Raccolta*, p. I-6355. In argomento K. LENAERTS, N. CAMBIEN, *op. cit.*, p. 633 s.

¹⁰¹ Sentenza *Ente per le ville vesuviane* (C-445 e 455/07 P), punto 66: “[c]onformemente a una giurisprudenza costante, la tutela giurisdizionale delle persone fisiche o giuridiche che non possono, a causa dei requisiti di ricevibilità di cui all’art. [263], quarto comma, [TFUE], impugnare direttamente atti comunitari del tipo della decisione controversa deve essere assicurata in maniera efficace dai rimedi giurisdizionali innanzi ai giudici nazionali. Questi ultimi, in conformità al principio di leale collaborazione sancito dall’art. [4, par. 3, TUE], sono tenuti per quanto possibile a registrare e ad applicare le norme procedurali nazionali che disciplinano l’esercizio delle azioni in maniera da consentire a dette persone fisiche o giuridiche di contestare in sede giudiziale la legittimità di ogni decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo all’applicazione nei loro confronti di un atto [dell’Unione] come quello de quo, eccettandone l’invalidità e inducendo così i giudici ad interpellare a tale proposito la Corte mediante questioni pregiudiziali”.

¹⁰² Secondo l’art. 300, par. 3, TFUE, i componenti del Comitato devono essere titolari di un mandato elettorale o politicamente responsabili dinanzi a un’assemblea elettiva.

ricevibilità del ricorso, gli enti in parola devono pertanto dimostrare di avere personalità giuridica – in specie, un certo grado di autonomia rispetto allo Stato di appartenenza – e interesse ad agire.

Inoltre, la loro legittimazione si atteggia diversamente a seconda del tipo di atto impugnato. Con riguardo alle decisioni di cui sono destinatari, essa è piena e incondizionata. Quanto alle decisioni rivolte a terzi, gli enti territoriali devono dimostrare che l'atto incide direttamente e individualmente sulla loro posizione giuridica, la qual cosa risulta più o meno agevole in considerazione del settore materiale in cui quelle decisioni vengono emanate. Anche la legittimazione a impugnare atti legislativi a portata generale dipende dall'idoneità degli stessi a incidere sulla posizione degli enti territoriali in maniera diretta e individuale: la giurisprudenza ha peraltro negato loro la possibilità di utilizzare il ricorso per annullamento al fine di tutelare in via generica le condizioni socio-economiche del territorio di pertinenza. Infine, relativamente agli atti regolamentari (*rectius*, non legislativi a portata generale) che non richiedono esecuzione, anche gli enti territoriali – come le altre persone fisiche e giuridiche – possono impugnarli se incidono direttamente, pur se non individualmente, sulla loro situazione giuridica.

Le altre ipotesi di tutela giudiziaria degli enti sub-statali – ferma restando la loro impossibilità di agire in giudizio in nome e per conto degli Stati, nonché di intervenire in un procedimento già avviato – riguardano la legittimazione diretta a proporre ricorso in carenza, la difesa delle proprie ragioni mediante la decisione dello Stato di appartenenza di costituirsi in giudizio, l'attività di *lobbying* sui parlamenti nazionali affinché inducano gli organi centrali di governo a presentare ricorsi avverso atti legislativi lesivi del principio di sussidiarietà, la generale facoltà di presentare memorie od osservazioni scritte in un procedimento in via pregiudiziale e, infine, la tutela delle loro prerogative, ove possibile, attraverso il Comitato delle regioni.

Tutto sommato, a noi pare che, in un raffronto tra la situazione precedente e quella successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non sia cambiato poi molto. Di certo gli enti territoriali, nonostante la sempre maggiore valorizzazione del requisito della loro autonomia, ora come allora non sono annoverati tra i ricorrenti privilegiati. E infatti, non solo la giurisprudenza pare ormai più che consolidata e la riforma del 2007 non ha apportato modifiche sul punto¹⁰³, ma anche il riconoscimento delle au-

¹⁰³ Per le ipotesi di modifica del quadro normativo attuale, v. B. MARTÍN BAUMEISTER, *op. cit.*, p. 246 ss.

tonomie territoriali di cui all'art. 4, par. 2, TUE non sembra incidere su una loro più ampia legittimazione a impugnare gli atti dell'Unione¹⁰⁴.

Tutto ciò, vale la pena accennarlo, rischia di lasciar prive di tutela alcune situazioni giuridiche per mancato soddisfacimento dei requisiti di ricevibilità dell'art. 263, co. 4, TFUE¹⁰⁵, e, dunque, di entrare in conflitto con il principio della tutela giurisdizionale effettiva sancito, tra gli altri, dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Ciò nonostante, va salutata con favore la inedita possibilità per tali enti di impugnare gli atti non legislativi a portata generale, che non richiedono misure di esecuzione, dimostrando solamente la loro incidenza diretta e non anche individuale sulla propria situazione giuridica. Un giudizio altrettanto positivo merita la possibilità di far leva sui parlamenti nazionali al fine di sollecitare lo Stato a presentare un ricorso di legittimità per violazione del principio di sussidiarietà. Meno rilevante ci sembra, invece, il rafforzamento del *locus standi* del Comitato delle regioni, posto che la composizione di quest'organo, per un verso, non è perfettamente rappresentativa delle diverse istanze sub-statali europee (non vi è, in altri termini, perfetta coincidenza tra numero dei componenti di ciascuno Stato e numero degli enti territoriali ivi presenti) e, per altro verso, viene determinata dagli Stati membri¹⁰⁶.

¹⁰⁴ È illuminante quanto affermato nell'ordinanza *Northern Ireland Department of Agriculture and Rural Development*, punto 38: “[i]t follows (...) that it cannot be accepted that the action based on the applicant’s argument claiming that the European Union has an obligation of respect for the national identity of the United Kingdom, including its regional self-government, is admissible, since such an obligation does not in any way impinge on the Treaty provisions on judicial remedies. It follows that no incompatibility with Article 4(2) TEU can be established”.

¹⁰⁵ Così già A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 320 s.

¹⁰⁶ L'art. 27 della legge 234/2012 individua in capo al Presidente del Consiglio dei ministri la competenza a proporre in sede europea i componenti italiani dell'organo *de quo*. Ciò, tuttavia, su indicazione (a seconda dell'ente di provenienza) della Conferenza delle regioni e delle province autonome, della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, dell'UPI, dell'ANCI e dell'UNCCEM.