

L'INTERVENTO DI TERZI NEI RICORSI DIRETTI
DINANZI AL GIUDICE DELL'UNIONE:
QUESTIONI SCELTE*

*L'intervention de tiers dans les recours directs devant le juge de l'Union :
questions choisies*

*Third parties' intervention in direct actions before the EU judicature:
selected questions*

DANIELE P. DOMENICUCCI**

SOMMARIO: 1. Introduzione: la nozione di terzo nel processo dinanzi al giudice dell'Unione. – 2. *Ratio* e caratteristiche principali della conformazione attuale dell'istituto dell'intervento nei ricorsi diretti. – 2.1. Le diverse categorie di intervenienti. – 2.2. L'interveniente non privilegiato: la dimostrazione dell'interesse alla soluzione della controversia. – 2.3. L'intervento di terzi nei ricorsi diretti dinanzi alla Corte: i ricorsi per inadempimento. – 2.4. La natura bifasica del procedimento di intervento. – 2.5. La richiesta di trattamento riservato dei dati nei confronti dell'interveniente: un incidente procedurale con possibili risvolti sulla durata del processo. – 3. Brevi considerazioni su alcune antinomie e asimmetrie intrinseche all'attuale disciplina della partecipazione di terzi al processo nei ricorsi diretti dinanzi al Tribunale. – 3.1. L'impossibilità per le parti private di intervenire nel contenzioso c.d. costituzionale. – 3.2. L'impossibilità di intervenire tardivamente nel solo processo dinanzi al Tribunale. – 3.3. La mancata previsione di una disposizione di chiusura che consenta al giudice dell'Unione di riservarsi la possibilità di invitare un terzo ad intervenire nel processo. – 4. La *querelle* sullo status procedurale dinanzi al Tribunale di una parte ammessa ad intervenire nel procedimento di impugnazione a seguito di annullamento con rinvio. 4.1. I “monologhi” intermittenti del Tribunale. – 4.2. La soluzione giurisprudenziale tracciata dalla Corte per colmare la lacuna contenuta nel regolamento di procedura del Tribunale. 4.3. (*segue*): conseguenze pratiche. – 5. Qualche considerazione conclusiva.

1. Introduzione: la nozione di terzo nel processo dinanzi al giudice dell'Unione

Il sistema processuale dell'Unione europea (in prosieguo “Unione” o

“UE”)¹ ha caratteristiche sue proprie che lo distinguono sia dai sistemi processuali delle principali organizzazioni internazionali sia da quelli nazionali. Esso riflette la struttura dell’organizzazione dell’Unione e risente inevitabilmente delle particolari qualificazioni dei soggetti potenzialmente partecipi alle vicende processuali che si svolgono davanti al giudice dell’Unione (intendendosi come tale la Corte di giustizia e il Tribunale, che sono i due organi giurisdizionali di cui attualmente si compone l’istituzione Corte di giustizia dell’UE) e delle esigenze che hanno indotto i *conditores* dei trattati a elaborare un contenzioso vario e articolato, che spazia da un contesto più propriamente internazionale a uno quasi civilistico², volto a garantire sul piano giurisdizionale gli interessi dei vari soggetti giuridici³, pur in una concezione tendenzialmente unitaria del rito⁴.

Anche il processo davanti alla Corte di giustizia dell’UE è un processo di parti, l’acquisizione di siffatta qualità essendo riservata a tutti i soggetti che abbiano compiuto le formalità necessarie all’ingresso in giudizio⁵. Le parti processuali possono essere astrattamente distinte, in ragione del diverso ruolo che assumono nel processo dinanzi al giudice dell’UE, tra parti pubbliche, vale a dire le parti statali o istituzionali, e altre parti,

* Il contributo è in corso di pubblicazione anche nel volume C. AMALFITANO, Z. CRESPI REGHIZZI, S. VINCRE (a cura di), *I terzi nei processi nazionali e sovranazionali: poteri e tutele*, Torino, 2023, che raccoglie gli atti del 2° Convegno Annuale del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale del 2 dicembre 2022, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano.

** Referendario al Tribunale dell’Unione europea. Le opinioni espresse nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell’Autore e non impegnano in alcuno modo l’Istituzione di appartenenza.

¹ L’espressione “dell’Unione europea” o “dell’Unione” è l’unica, a giusto titolo, usata dalla Corte di giustizia dell’UE in sostituzione dell’aggettivo “comunitario”, caduto in desuetudine dopo l’entrata in vigore del trattato di Lisbona (sul punto, v. N. LATRONICO, *L’uso del termine “unionale” anziché “dell’Unione”* (o “comunitario”), ovvero quando le parole sono importanti, in *www.Eurojus.it*, 1° giugno 2015 e M. CONDINANZI, *Da comunitario a unionale. La difficile ricerca di un aggettivo adatto*, in *www.Eurojus.it*, 10 aprile 2017).

² V. il contenzioso derivante dall’applicazione di una clausola compromissoria ai sensi dell’art. 272 TFUE.

³ V. R. MONACO, *Le parti nel processo comunitario*, in *Comunicazione e studi. Il processo internazionale. Studi in onore di Gaetano Morelli*, Vol. XIV, 1975, pp. 563-577, spec. 564.

⁴ Nel senso che lo schema processuale applicabile a controversie di natura diversa e a situazioni soggettive differenti è sostanzialmente lo stesso; v., in proposito, P. BIAVATI, *Diritto processuale dell’Unione europea*, Milano, 2015, p. 40.

⁵ Le parti appaiono come i soggetti ai quali fa capo l’insieme dei diritti, degli obblighi e degli oneri che sorgono in occasione del processo e che costituiscono gli effetti giuridici puramente processuali del processo medesimo (cfr. R. MONACO, *op. cit.*, p. 565). Possono assumere la qualità di parte processuale (sia in qualità di ricorrente che di convenuto) gli Stati membri, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell’UE, qualsiasi persona fisica o giuridica, inclusi gli Stati terzi (con riferimento a situazioni in cui questi due ultimi soggetti hanno assunto la qualità di convenuto, v., *inter alia*, rispettivamente, Trib., 16 dicembre 2010, causa T-259/09, *Commissione c. Arci Nuova associazione comitato di Cagliari e Gessa*, non pubblicata, EU:T:2010:536, e 6 giugno 2019, causa T-541/17, *BEI c. Siria*, non pubblicata, EU:T:2019:393).

diverse da queste ultime, che possono essere sinteticamente definite parti private⁶ (pur includendo gli enti pubblici e gli Stati terzi⁷).

Di tutte le varie fonti normative che disciplinano il processo dell'UE, l'unica che fornisce una definizione, per quanto minima, di parte processuale è il regolamento di procedura del Tribunale (in prosieguo "RP Trib.")⁸. Ai sensi dell'art. 1, par. 2, lett. c) e lett. d), RP Trib., i termini «parte» e «parti», se utilizzati senza altra indicazione, designano, molto semplicemente, qualsiasi parte in causa, ivi compresi gli intervenienti, mentre le espressioni «parte principale» e «parti principali» indicano, secondo i casi, esclusivamente il ricorrente o il convenuto o entrambi.

Tali definizioni marcano chiaramente la distinzione tra i protagonisti, o meglio gli attori principali (che sono la parte ricorrente o attrice e la parte convenuta o resistente), e i comprimari (vale a dire le parti diverse dalle principali o i terzi intervenienti), sulla scena del processo dinanzi al giudice dell'UE. È dunque chiaro come i diritti riconosciuti ai diversi soggetti del rapporto giuridico processuale divergano per natura e diano luogo a un trattamento non paritetico⁹.

Sebbene un'analogia disposizione non sia rinvenibile nel regolamento di procedura della Corte (in prosieguo "RP CG"), che pure contiene regole molto simili a quelle che disciplinano il processo dinanzi al Tribunale, nonostante le differenze intrinseche connesse alla tipologia di controversie trattate dalle due istanze giurisdizionali dell'Unione¹⁰, la

⁶ V. P. BIAVATI, *op. cit.*, pp. 127-128.

⁷ V. Corte giust., ordinanza del 23 febbraio 1983, cause riunite C-91/82 e 200/82, *Chris International Foods c. Commissione*, EU:C:1983:45; Corte giust., 22 giugno 2021, causa C-872/19 P, *Venezuela c. Consiglio (Incidenza su di uno Stato terzo)*, EU:C:2021:507, punti 41-53.

⁸ Tali definizioni sono state aggiunte nella novella del RP Trib del 2015 essenzialmente allo scopo di chiarire, tenuto conto, a seconda dello status di parte principale o interveniente, della diversa portata di diritti e obblighi previsti dal RP Trib., coloro ai quali si applicano talune norme del RP Trib.; sul punto, anche per una illustrazione delle varie disposizioni nelle quali si fa ricorso ai termini "parte o parti" ovvero "parte principale o parti principali", v. S. CRESPI, *Commento art. 1 regolamento di procedura del Tribunale*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, pp. 981-986.

⁹ Diversa è la questione, ancora più importante, che riguarda la posizione che rivestono e il ruolo che svolgono nel processo le parti statali o istituzionali e quelle private. Le differenze formali che pertengono all'appartenenza a queste diverse categorie si riflettono anche sulla disciplina dell'intervento, poiché Stati e istituzioni possono sempre prendere parte alle controversie, in materia di ricorsi diretti, promosse dinanzi al giudice dell'UE, mentre alle parti private incombe l'onere di dover dimostrare di avere un interesse specifico ai sensi dell'art. 40 St. (v., al riguardo, P. BIAVATI, *op. cit.*, pp. 128 e 129).

¹⁰ Se, con riferimento specifico alla materia dei ricorsi diretti, il Tribunale svolge classicamente più il ruolo di giudice amministrativo (e di giudice della funzione pubblica), con riferimento a gran parte del contenzioso rientrante nella sua competenza, relativo in massima parte al controllo di legittimità dell'azione e dell'inattività di istituzioni, organi e organismi dell'UE, e solo in misura minore di giudice del contenzioso di natura contrattuale (laddove tale competenza gli sia conferita da una clausola compromissoria ai sensi dell'art. 272 TFUE) e della responsabilità extracontrattuale dell'Unione per i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti

suddetta distinzione tra attori principali e comprimari sussiste anche nel processo dinanzi alla Corte, assumendo peraltro una connotazione del tutto peculiare nell'ambito del procedimento pregiudiziale¹¹.

La possibilità per i soggetti terzi di intervenire in giudizio, che costituisce un tratto saliente di ogni ordinamento processuale, è stata prevista ed espressamente disciplinata nell'ordinamento dell'UE sin dai suoi primordi¹². Sebbene i sistemi processuali dei Paesi fondatori offrissero varie opzioni, peraltro non molto dissimili tra loro, tra diverse forme di intervento, tutte potenzialmente replicabili nell'ordinamento processuale dell'epoca¹³, la scelta degli autori dei trattati, mai più rimessa in discussione (e quindi replicata nei giudizi dinanzi al Tribunale), fu di

nell'esercizio delle loro funzioni (ai sensi degli artt. 268 e 340 TFUE), la Corte, pur nel suo ruolo di giudice della legittimità, è chiamata a dirimere controversie di natura "costituzionale" o interistituzionale, a seconda che si tratti ricorsi proposti da Stati membri o da istituzioni, mentre, allorché si occupa dei ricorsi per inadempimento, svolge più propriamente le funzioni di un giudice internazionale (sul punto v. anche P. BIAVATI, *op. cit.*, pp. 13-15).

¹¹ Per una compiuta disamina della nozione di parte nel contesto dei procedimenti pregiudiziali si rinvia al contributo di Massimo Condinanzi in questa *Rivista*. In questa sede, è appena il caso di rilevare che l'inammissibilità dell'intervento di un terzo nel procedimento pregiudiziale (v. R. MASTROIANNI, A. MAFFEO, *Commento art. 23 Statuto*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 129-131), sancita in via pretoria da tempo immemore (v., al riguardo, Corte giust., ordinanza del 3 giugno 1964, causa C-6/64, *Costa*, non pubblicata, EU:C:1964:34), può compromettere in qualche modo le ipotesi, che pure possono verificarsi, di interferenza fra procedimento pregiudiziale e giudizio di annullamento qualora quest'ultimo sia sospeso in attesa della definizione della causa pregiudiziale su una questione di validità avente ad oggetto il medesimo atto impugnato *ex art.* 263 TFUE. In siffatta ipotesi è infatti evidente l'interesse del ricorrente principale alla decisione della causa pregiudiziale, nella misura in cui sarebbe indubbiamente destinata a condizionare l'esito del giudizio dinanzi al Tribunale (v., in tal senso, A. BRIGUGLIO, *Pregiudiziale comunitaria e processo civile*, Padova, 1996, pp. 495 e 496). Per un esempio concreto di possibile interferenza v. Corte giust., 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, EU:C:2017:236, al cui esito, pur essendo stata introdotta successivamente, era stata subordinata la trattazione (e, di conseguenza, decisa la sospensione) della causa dinanzi al Tribunale sfociata nella sentenza Trib., 13 settembre 2018, causa T-715/14, *Rosneft e a. c. Consiglio*, non pubblicata, EU:T:2018:544, e di altre aventi ad oggetto l'impugnazione da parte di altri soggetti dei medesimi atti del Consiglio.

¹² V. art. 34 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia, previsto all'art. 45 del trattato CECA, l'art. 37 del corrispondente protocollo, previsto all'art. 188 del trattato CEE e l'art. 38 dell'analogo protocollo, previsto all'art. 160 del trattato Euratom. Se gli artt. 37 dello statuto CEE e 38 dello statuto CEEA, identici nel loro tenore, prevedevano, analogamente al vigente art. 40 St., la legittimazione a intervenire in capo, oltre agli Stati membri e alle istituzioni, anche alle parti private in grado di dimostrare di aver un interesse alla soluzione della controversia, escludendo tuttavia la possibilità per queste ultime di intervenire nel contenzioso fra Stati membri, fra istituzioni, o fra Stati membri e istituzioni, l'art. 34 dello statuto CECA non prevedeva una siffatta esclusione (v. ordinanza 19 febbraio 1960, causa C-25/59, *Paesi Bassi c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1960:7) (v. G. VANDERSANDEN, *Le recours en intervention devant la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Revue trim. droit eur.*, 1969, p. 3; V. GREMENTIERI, *Il processo comunitario: principi e garanzie fondamentali*, Milano, 1973, pp. 89-91).

¹³ V., al riguardo, I. TELCHINI, *L'intervento nel processo davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Riv. dir. eur.*, 1961, pp. 387-388; v., *amplius*, anche con riferimento ad alcune giurisdizioni internazionali, D. ADAMO, *L'intervento di terzi nel processo dinanzi ai giudici dell'Unione europea*, Napoli, 2011, pp. 47-67.

limitare l'intervento di terzi nelle cause davanti alla Corte di giustizia alla sola ipotesi dell'intervento volontario adesivo dipendente (secondo il gergo mutuato dal diritto interno)¹⁴, diretto cioè a sostenere le ragioni della parte principale adiuvata¹⁵.

L'intervento di terzi davanti al giudice dell'UE è attualmente disciplinato da una norma di rango primario, l'art. 40 dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo "St.")¹⁶, e da norme di rango secondario, vale a dire le disposizioni rilevanti del RP CG, che consacra l'intero capo IV (artt. 129-132)¹⁷, del titolo IV (sui ricorsi diretti), alla trattazione dell'intervento, e del RP Trib, che vi consacra l'intero capo XIV (artt. 142-145)¹⁸, del titolo III¹⁹ (anch'esso relativo ai

¹⁴ La decisione di una parte privata di intervenire in giudizio presuppone ovviamente la conoscenza della sua pendenza, che è garantita formalmente dalla pubblicazione, a cura della cancelleria, nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea di un avviso che contiene le informazioni essenziali della causa iscritta a ruolo.

¹⁵ Contrariamente ai sistemi processuali nazionali, in cui l'intervento adesivo dipendente è concepito piuttosto per consentire l'ingresso nel processo ai soggetti privi di legittimazione ad agire (v. sul punto, G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2017, pp. 260-262 e 333-336; v. altresì L. CADDET, J. NORMAND, S. AMRANI MEKKI, *Théorie générale du procès*, Paris, 2013, pp. 729-730), il diritto processuale dell'UE non preclude l'intervento al soggetto legittimato ad agire in via principale e autonoma (il c.d. cointeressato), anche laddove le parti siano rappresentate dallo stesso avvocato (v., *inter alia*, Trib., ordinanza dell'11 ottobre 2018, causa T-781/17, *Kraftpojkarna c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2018:704, punto 9; causa T-782/17, *Wuxi Saijing Solar c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2018:702, punto 8) o vi sia stata decadenza del ricorrente ad impugnare la decisione di cui è destinatario mediante ricorso diretto (v., *inter alia*, Trib., ordinanza del 17 febbraio 2010, causa T-587/08, *Fresh Del Monte Produce c. Commissione*, EU:T:2010:42, punti 30-32). In definitiva, il parametro per valutare la ricevibilità dell'intervento è solo l'interesse dell'istante alla soluzione della controversia. Peraltro, negli ultimi anni è sempre più frequente il fenomeno dei cd. interventi incrociati nei gruppi di cause, intesi a prevenire e attutire gli effetti del meccanismo della causa pilota (v., *inter alia*, ordinanza del presidente della Corte del 21 dicembre 2016, causa C-128/16 P, *Commissione c. Spagna e a.*, non pubblicata, EU:C:2016:1006, punti 11-14; analogamente, è stato ammesso l'intervento di un'associazione di categoria a sostegno di tutti i suoi membri che siano a loro volta ricorrenti nella causa oggetto dell'istanza di intervento, v. Trib., ordinanza del 13 gennaio 2022, causa T-166/21, *Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale e a. c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2022:10, punti 21-22). Non costituisce invece una violazione dei diritti della difesa il rigetto della domanda di intervento dell'istante che sia a sua volta ricorrente in una causa sospesa ma sia portatore di un mero interesse indiretto, in ragione di similarità tra la propria situazione e quella di una delle parti nella controversia in cui chiede di intervenire (v. ordinanza del presidente della Corte del 23 luglio 1998, causa C-155/98 P, *Alexopoulou c. Commissione*, EU:C:1998:397, punti 14-16).

¹⁶ L'art. 40 St. è applicabile al Tribunale in virtù dell'art. 53 St., che prevede, peraltro, al suo 2° c. la possibilità di derogare, nel RP Trib., al 4° c. del predetto art. 40, secondo cui l'intervento non può avere che carattere adesivo dipendente, per «tenere conto delle peculiarità del contenzioso nel settore della proprietà intellettuale» (v. *infra* la nota n° 19).

¹⁷ V. F. PILI, *Commento capo IV regolamento di procedura della Corte*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 738-743.

¹⁸ V. F. PILI, *Commento capo XIV regolamento di procedura del Tribunale*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 1288-1295.

¹⁹ Al riguardo, è appena il caso di precisare che il titolo IV del RP Trib., che non sarà tuttavia esaminato nel presente contributo, prevede delle norme specifiche per le cause relative ai diritti di proprietà intellettuale, vale a dire i ricorsi diretti all'annullamento (e alla riforma) delle decisioni

ricorsi diretti). Al riguardo, giova precisare che i presupposti per l'ingresso di terzi nel processo dinanzi alla Corte e al Tribunale e la disciplina dell'intervento non differiscono tra loro, se non per alcuni aspetti relativamente marginali²⁰.

Oggetto di studio del presente contributo è esclusivamente l'intervento di terzi nelle cause introdotte mediante ricorsi diretti, intendendosi come tali i ricorsi proposti, a seconda dei casi, dinanzi alla Corte o al Tribunale, dalle parti pubbliche e/o dalle parti private, volti ad ottenere l'annullamento di atti di istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a far dichiarare l'illegittima inattività di questi ultimi o a ottenere il risarcimento di un danno sofferto, nonché i ricorsi basati su una clausola compromissoria, oltre che i ricorsi di inadempimento contro gli Stati membri²¹. Per ragioni di spazio, non è tuttavia possibile esaminare, in questa sede, tutte le varie sfaccettature, inerenti tanto ai profili sostanziali che processuali, dell'intervento in causa dinanzi al

delle commissioni di ricorso dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) nelle cosiddette procedure *inter partes*, considerate alla stregua di controversie tra privati. In tale contesto, è infatti prevista un'ipotesi speciale di intervento "qualificato" (del controinteressato), che consente a una parte (diversa dal ricorrente) che abbia partecipato, o che sarebbe stata legittimata a farlo, alla procedura amministrativa sfociata nella decisione della commissione di ricorso impugnata di assumere lo status di interveniente nel processo incardinatosi dinanzi al Tribunale senza dover dimostrare un interesse specifico all'esito della causa. L'interveniente qualificato dispone degli stessi diritti processuali delle parti principali, sicché può non solo aderire alle conclusioni dell'EUIPO, ma anche concludere in maniera difforme o presentare un ricorso incidentale, avvicinandosi così alla categoria propria del nostro processo amministrativo del litisconsorte necessario passivo [v. G. BERTOLI, *Commento art. 173 regolamento di procedura del Tribunale*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 1375-1376; *amplius*, v. D. ADAMO, *op. cit.*, pp. 142-147; T. MATERNE, *La procédure en intervention devant la Cour de justice de l'Union européenne*, in *Cahiers de droit européen*, n. 1/2013, pp. 77-125, spec. p. 125; P. BIAVATI, *op. cit.*, p. 311-313 e D. WALICKA, *New Rules of Procedure of the General Court of the European Union as of 1 July 2015*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 2016, p. 64 ss.]. Al riguardo, va altresì precisato che, nell'ipotesi in cui la parte interessata non sia stata ammessa ad intervenire ai sensi dell'art. 173 RP Trib., non se ne esclude l'intervento ordinario in forza dell'art. 40 St. e degli artt. da 142 a 145 RP Trib.. Trattandosi di due regimi d'intervento differenti, l'applicazione al controinteressato nel procedimento dinanzi alla commissione di ricorso del regime ordinario è infatti compatibile con le specificità del contenzioso relativo ai diritti di proprietà intellettuale e non costituisce un'elusione del termine previsto all'art. 179 RP Trib. (v. Trib., ordinanza del 18 settembre 2019, causa T-748/18, *Glimarpol c. EUIPO – Metar (Utensili pneumatici)*, punti 19 e 20).

²⁰ Si vedano, in particolare, l'art. 129 RP CG e l'art. 142 RP Trib. (entrambi rubricati con il titolo "oggetto ed effetti dell'intervento"), in cui la differenza sostanziale risiede, come si vedrà meglio in prosieguo, nel mantenimento dell'intervento tardivo o di "secondo rango" nel solo processo davanti alla Corte, nonché l'art. 131 RP CG e l'art. 144 RP Trib. (entrambi rubricati con il titolo "decisione sull'istanza di intervento"), i cui testi sono leggermente diversi anche in ragione della diversa natura dei processi davanti alla Corte e al Tribunale.

²¹ Ai sensi dell'art. 1, par. 2, lett. i), RP Trib., l'espressione "ricorsi diretti" designa i ricorsi proposti in base agli artt. 263 TFUE, 265 TFUE, 268 TFUE, 270 TFUE e 272 TFUE (v., altresì, art. 19, par. 3, TUE). Non si rinviene invece analoga disposizione nel RP CG, che annovera, evidentemente, tra i ricorsi diretti, oltre a quelli di cui agli artt. 263 e 265 TFUE rientranti nella competenza della Corte, anche i ricorsi per inadempimento ai sensi degli artt. 258, 259 e 260 TFUE (v. V. LUSZCZ, *European Court procedure. A practical guide*, Oxford, 2020, pp. 392-394).

giudice dell'Unione.

Dopo una breve presentazione dei tratti salienti di tale istituto del diritto processuale dell'UE, verranno esaminate, in primo luogo, la *ratio* e le caratteristiche principali dell'attuale conformazione dell'intervento di terzi nei ricorsi diretti, in secondo luogo, alcune lacune e criticità della vigente disciplina di tale istituto e, in terzo luogo, la questione spinosa, oggetto di un recente e complesso dibattito giurisprudenziale al quale la Corte sembra aver posto definitivamente fine, relativa allo status del terzo ammesso in sede di impugnazione²² nel giudizio instauratosi dinanzi al Tribunale a seguito di annullamento con rinvio della sentenza di primo grado²³. Infine, a guisa di conclusioni, si prospetteranno possibili ipotesi di maggiore apertura del processo a favore delle parti private.

2. *Ratio* e caratteristiche principali della conformazione attuale dell'istituto dell'intervento nei ricorsi diretti

Come evidenziato dalle suddette disposizioni dello statuto e dei due regolamenti di procedura di Corte e Tribunale, l'unica forma di intervento possibile dinanzi al giudice dell'Unione – fatta eccezione, come si è detto, per il contenzioso relativo al settore della proprietà intellettuale – è quella dell'intervento volontario adesivo dipendente. Conformemente all'art. 40, 4° c., St., le conclusioni dell'istanza di intervento possono infatti avere ad oggetto solo l'«adesione, totale o parziale, alle conclusioni di una delle parti principali», a prescindere dal fatto che il processo si celebri davanti alla Corte o al Tribunale e dal tipo di azione con cui tali organi giurisdizionali siano stati aditi. Dal momento che si innesta necessariamente su una controversia preesistente, esso assume la forma di intervento *ad adiuvandum*, nel caso di adesione alle conclusioni del ricorrente, o *ad opponendum*, nel caso di adesione alle conclusioni del convenuto. Sebbene nulla osti a che un interveniente presenti argomenti nuovi o diversi da quelli della parte adiuvata, a meno di voler ridurre l'intervento ad una semplice manifestazione di solidarietà²⁴, non è tuttavia ammesso che si possa modificare o snaturare il perimetro della controversia, quale definito

²² Il diritto del terzo a intervenire (per la prima volta) nel solo giudizio di impugnazione dinanzi alla Corte è pacificamente ammesso (v., *inter alia*, ordinanza del presidente della Corte del 17 luglio 2008, causa C-290/07 P, *Commissione c. Scott*, non pubblicata, EU:C:2008:439, punto 11).

²³ Il presente contributo riflette così lo schema della presentazione svolta il 2 dicembre 2022 nell'ambito del convegno annuale del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano, intitolato "I terzi nei processi nazionali e sovranazionali: poteri e tutele", i cui atti sono in corso di pubblicazione.

²⁴ In tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Kokott, 15 aprile 2010, causa C-334/08, *Commissione c. Italia*, EU:C:2010:187, par. 42.

dalle conclusioni e dai motivi delle parti principali, talché sono ricevibili solo gli argomenti che rientrano nel quadro delineato da tali domande e conclusioni e non è possibile invocare motivi nuovi, distinti da quelli invocati dal ricorrente²⁵.

In definitiva, nell'ordinamento processuale dell'UE non sono contemplate le ipotesi, comuni a molti ordinamenti interni, dell'intervento principale o autonomo così come anche di ogni intervento non volontario (o coatto) su iniziativa di parte o del giudice²⁶. Come chiarito dalla giurisprudenza, il giudice dell'UE non può ricorrere a tale strumento processuale, in quanto i diritti degli interessati che non sono stati chiamati in causa dinanzi al giudice sono sufficientemente garantiti dalla possibilità di intervenire volontariamente o di proporre opposizione di terzo²⁷. L'opposizione di terzo, che è infatti l'altra modalità attraverso la quale un estraneo alla controversia principale può entrare in scena in un giudizio dinanzi al giudice dell'Unione, è prevista dall'art. 42 St., le cui condizioni applicative sono disciplinate, rispettivamente, dall'art. 157 RP CG e dall'art. 167 RP Trib.²⁸. Contrariamente all'ipotesi dell'intervento che permette al terzo di partecipare attivamente al giudizio pendente, l'opposizione di terzo consente di incidere solo sul risultato del processo dopo che il giudice dell'Unione si è pronunciato²⁹.

²⁵ Corte giust., 29 luglio 2019, causa C-654/17 P, *Bayerische Motoren Werke e Freistaat Sachsen c. Commissione*, EU:C:2019:634, punto 50.

²⁶ Nel silenzio dei testi applicabili, sono state dichiarate irricevibili le conclusioni dirette all'intervento forzato (v. Corte giust., 10 dicembre 1969, causa C-12/69, *Wonnerth c. Commissione*, EU:C:1969:70, punto 5 e Trib., ordinanza del 17 settembre 2009, causa T-284/08 TO, *People's Mojahedin Organization of Iran c. Consiglio*, non pubblicata, EU:T:2009:340, punto 21). In senso favorevole alla previsione di una sorta di intervento coatto, v. I. TELCHINI, *op. cit.*, p. 396, G. VANDERSANDEN, *op. cit.*, p. 8, e D. ADAMO, *op. cit.*, p. 130.

²⁷ V. Trib., 20 marzo 1991, causa T-1/90, *Pérez-Mínquez Casariego c. Commissione*, EU:T:1991:17, punto 43.

²⁸ L'opposizione è un rimedio di carattere straordinario, sicché gli articoli dei regolamenti di procedura di Corte e Tribunale che ne contemplano le modalità applicative sono inseriti rispettivamente nel capo IX, intitolato "Domande e ricorsi relative alle sentenze e alle ordinanze", del titolo IV (relativo ai ricorsi diretti), del RP CG e nel capo XVII, intitolato "Domande relative alle sentenze e ordinanze", del titolo III (anch'esso relativo ai ricorsi diretti), del RP Trib. Per una compiuta analisi di tali disposizioni, v. i commenti di V. CHRISTIANOS, *Commento art. 42 Statuto, Commento art. 157 regolamento di procedura della Corte e Commento art. 167 regolamento di procedura del Tribunale*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, rispettivamente, pp. 202-205, pp. 804-808, e pp. 1350-1355.

²⁹ Come chiarito dalla Corte nella risalente sentenza Corte giust., 12 luglio 1962, cause riunite 42/59-TO e 49/59-TO, *Breedband c. Société des Aciéries du Temple e a.*, non pubblicata, EU:C:1962:24, gli istituti dell'opposizione di terzo e dell'intervento adesivo (all'epoca disciplinato dall'art. 34 St.) differiscono anzitutto per l'oggetto, posto che il terzo opponente mira, per motivi propri, a far modificare la sentenza opposta, mentre l'interveniente deve limitarsi a sostenere le ragioni di una delle parti principali. In secondo luogo, essi differiscono nello scopo, poiché l'opposizione di terzo è intesa a rimediare al *vulnus* arrecato al terzo dalla sentenza opposta. Infine, sono diversi in quanto l'interveniente deve dimostrare di avere interesse alla soluzione della causa principale, mentre il terzo opponente deve dimostrare di essere stato leso dalla "sentenza opposta". Proprio in vista di

Riflettendo essenzialmente l'assetto del processo dinanzi al giudice dell'UE, che ha carattere tendenzialmente unitario³⁰, i terzi intervenienti non godono degli stessi diritti processuali, tra cui chiedere lo svolgimento di un'udienza o proporre l'adozione di misure di organizzazione del procedimento³¹, riconosciuti alle parti principali³².

L'intervento rimane così accessorio alla causa principale e diviene quindi privo di oggetto quando questa è cancellata dal ruolo (in seguito ad una rinuncia agli atti o ad una transazione fra le parti principali) o quando il ricorso è dichiarato irricevibile³³. Infine, l'interveniente accetta di assumere la causa nello stato in cui essa si trova all'atto del suo intervento, con tutte le preclusioni del caso³⁴, il che esclude la necessità di ripetere atti procedurali in conseguenza dell'intervento, neutralizzando così ogni rischio di rallentamento del processo.

L'apertura del processo dell'UE ai terzi nei ricorsi diretti risponde sostanzialmente all'esigenza di stabilità del giudicato e di economia processuale più che a quella di tutelare la posizione giuridica e processuale delle parti diverse dalle principali.

L'intervento di terzi in causa risponde, altresì, alla duplice esigenza di consentire al soggetto estraneo alla vicenda processuale di esporre il suo punto di vista per tutelare i propri interessi che potrebbero essere compromessi dalle conclusioni della causa alla quale intende partecipare e di offrire tanto al giudice dell'UE quanto alle parti principali un contributo diretto a chiarire la natura della controversia e a meglio indagare i problemi

queste differenze fra i due istituti la giurisprudenza e la dottrina si sono costantemente rifiutate di precludere l'opposizione di terzo a chi sarebbe potuto intervenire, senza tuttavia farlo, nella causa principale.

³⁰ Cfr., in tale senso, P. BIAVATI, *op. cit.*, pp. 39-40. Invero, se l'impostazione che ispira l'intera disciplina del processo dinanzi al giudice dell'UE, volta, per l'appunto, a plasmarne in maniera unitaria i pur diversi istituti processuali, da un lato, ha l'indubbio pregio di favorire la ricerca di una risposta tendenzialmente coerente alle mutevoli sollecitazioni procedurali che possono sorgere nei vari tipi di contenzioso, dall'altro lato, non consente però di adattare i diversi istituti alle esigenze e alle peculiarità delle varie tipologie di azioni che possono essere esperite dinanzi al giudice dell'Unione. Si pensi, ad esempio, con riguardo proprio all'intervento di terzi in causa, alle diverse forme che esso può assumere nel contesto del processo civile o, più semplicemente, alla distinzione di non poco conto esistente tra controinteressati e cointeressati presente nel nostro processo amministrativo nazionale, che non trova invece adeguato riflesso, nonostante le similitudini esistenti tra i due processi, soprattutto per i ricorsi volti all'annullamento di un atto, nella disciplina dei ricorsi diretti dinanzi al Tribunale.

³¹ V. art. 88, par. 1, RP Trib.

³² Come noto, l'interveniente non è nemmeno legittimato ad eccepire autonomamente l'irricevibilità del ricorso, sicché il Tribunale non è tenuto a esaminare i motivi di irricevibilità dedotti esclusivamente da quest'ultimo, tenendo, tuttavia, a mente che un'eccezione per motivi di ordine pubblico, qual è quella che attiene alla ricevibilità del ricorso, deve essere esaminata d'ufficio (v., in tal senso, Trib., 1° giugno 2022, causa T-481/17, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL c. SRB*, EU:T:2022:311, punti 112 e 113).

³³ Cfr. art. 129, par. 1 e 2, RP CG e art. 142, par. 1 e 2, RP Trib.

³⁴ Cfr. art. 129, par. 3, RP CG e art. 142, par. 3, RP Trib; v. P. BIAVATI, *op. cit.*, p. 163.

giuridici inerenti alla sua soluzione, evitando peraltro un inutile proliferare di cause³⁵. Ciò è particolarmente vero nelle controversie in materia di concorrenza, aiuti di stato e antidumping, che poi sono quelle in cui si registra una maggiore richiesta di partecipazione da parte di soggetti terzi.

Ciò nondimeno, non si può non rilevare come l'intervento di terzi, nell'ottica del giudice dell'Unione, segnatamente del Tribunale, sia spesso percepito più come un motivo di appesantimento del processo, nella misura in cui può determinare una serie di possibili incidenti di natura procedurale³⁶ che hanno per effetto di prolungarne la durata e di aumentarne la complessità, che come un'opportunità di tutela giurisdizionale effettiva nei riguardi di terzi interessati alle conclusioni della causa o meglio ancora di integrazione, in senso lato, del contraddittorio.

2.1. Le diverse categorie di intervenienti

I primi tre commi dell'art. 40 St. prevedono tre distinte categorie di intervenienti, soggette ciascuna a una specifica disciplina.

Conformemente al 1° c. della disposizione testé citata, gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione³⁷ possono intervenire nelle controversie proposte dinanzi al giudice dell'Unione senza alcun tipo di restrizione³⁸.

Ai sensi dell'art. 40, 2° c., St., analogo diritto spetta agli organi e agli organismi dell'UE e ad ogni altra persona, fisica o giuridica³⁹, ove dimostrino di avere un «interesse alla soluzione della controversia», con la

³⁵ Cfr. M. LATERZA, *Il ruolo delle parti diverse da quelle principali nel processo davanti al giudice dell'Unione europea*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i Trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, 2018, p. 200.

³⁶ Si pensi, in particolare, alle innumerevoli questioni derivanti da domande di trattamento riservato di taluni documenti del fascicolo o degli stessi scritti delle parti (v. *infra*), che si pongono (quasi) sistematicamente nel contenzioso della concorrenza, spesso in quello in materia di aiuti di Stato e in materia di politica commerciale.

³⁷ Ai sensi di tale disposizione sono istituzioni dell'UE solo quelle tassativamente elencate all'art. 13, par. 1, TUE (v. ordinanza del vicepresidente della Corte del 5 settembre 2018, causa C-717/17 P(I), *Minority SafePack - one million signatures for diversity in Europe c. Romania e Commissione*, non pubblicata, EU:C:2018:691, punto 33). Come evidenziato correttamente da LATERZA, *op. cit.*, p. 207-208, se Parlamento e Consiglio intervengono solitamente in difesa della validità degli atti adottati congiuntamente o individualmente, più difficile è individuare le ragioni che possono spingere la Commissione, peraltro molto più attiva, ad intervenire nei ricorsi diretti dinanzi tanto alla Corte quanto al Tribunale.

³⁸ Ai sensi dell'art. 131, par. 2, RP CG e dell'art. 144, par. 4, RP Trib., l'intervento di tali soggetti, ove non contestato, è autorizzato con decisione del presidente della sezione giudicante.

³⁹ Anche entità prive di personalità giuridica possono essere ammesse ad intervenire a condizione che possiedano i requisiti che costituiscono il fondamento di detta personalità, vale a dire l'autonomia e la responsabilità, sia pure limitate (v. Corte giust., ordinanza dell'11 dicembre 1973, cause 41/73, 43/73 – 48/73, 50/73, 111/73, 113/73 e 114/73, *Générale sucrière e a. c. Commissione*, non pubblicata, EU:C:1973:151, punti 2-3). Sul punto, *amplius*, v. K. P. E. LASOK, *Lasok's European Court Practice and Procedure*, London, 2017, pp. 441-444.

precisazione, tuttavia, che le persone fisiche o giuridiche non possono intervenire nelle cause fra Stati membri⁴⁰, fra istituzioni dell'Unione o fra Stati membri da una parte e istituzioni dell'Unione dall'altra⁴¹.

Infine, l'art. 40, 3° c., St. riguarda gli Stati parti contraenti dell'accordo SEE⁴², diversi dagli Stati membri, nonché l'Autorità di vigilanza AELS (EFTA), che è l'autorità di vigilanza dell'Associazione europea di libero scambio prevista dall'accordo SEE⁴³, precisando che essi possono intervenire nelle controversie proposte alla Corte quando queste riguardano uno dei settori di applicazione di detto accordo.

La disciplina dell'intervento riflette così la distinzione, propria della legittimazione ad agire nei ricorsi diretti, tra soggetti "privilegiati" (Stati membri e istituzioni dell'UE), il cui intervento è sempre ammesso, soggetti "non privilegiati", che, per poter partecipare al processo, devono dimostrare di avere un "interesse alla soluzione della controversia", e soggetti "semi-privilegiati" o "qualificati" (gli Stati terzi contraenti dell'accordo SEE e l'autorità EFTA), i quali godono di una presunzione di interesse alla soluzione delle controversie riguardanti uno dei settori di applicazione di detto accordo⁴⁴. Essa è dunque perfettamente in linea con le scelte generali che ispirano il sistema giurisdizionale dell'Unione, in cui ai soggetti privilegiati è conferito un ampio potere di azione (anche in materia di impugnazioni⁴⁵) nell'interesse della legalità dell'ordinamento dell'UE⁴⁶.

2.2. L'interveniente non privilegiato: la dimostrazione dell'interesse alla soluzione della controversia

La nozione di «interesse alla soluzione della controversia», ai sensi dell'art. 40, 2° c., St., la cui dimostrazione è richiesta ai soggetti non privilegiati, deve essere definita con riferimento all'oggetto stesso della controversia ed essere intesa come un interesse diretto e attuale all'esito riservato alle conclusioni stesse e non come un interesse rispetto ai motivi

⁴⁰ Siffatta restrizione non riguarda ovviamente le cause fra Stati terzi e istituzioni (v. Trib., ordinanza del 7 luglio 2006, causa T-319/05, *Svizzera c. Commissione*, EU:T:2006:195, punti 21-23).

⁴¹ Ai sensi dell'art. 131, par. 3, RP CG e dell'art. 144, par. 5, RP Trib., l'intervento di tali soggetti è autorizzato con ordinanza (succintamente motivata ove non vi sia contestazione) del presidente della sezione giudicante.

⁴² Accordo sullo Spazio economico europeo del 2 maggio 1992, in GUUE 1994, L 1, p. 3).

⁴³ Cfr. art.1, par. 2, lett. b), RP CG e art. 1, par. 2, lett. h), RP Trib.

⁴⁴ Cfr. F. PILI, *Commento art. 40 Statuto*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, p. 198.

⁴⁵ Cfr. art. 56, 3° c., St..

⁴⁶ V., in tal senso, M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 476.

o agli argomenti dedotti dalle parti⁴⁷. Infatti, l'espressione «soluzione della controversia» rinvia alla decisione finale richiesta, come sancita nel dispositivo dell'emananda sentenza o ordinanza⁴⁸. Spetta dunque al giudice verificare, segnatamente, se l'istante sia direttamente colpito dall'atto impugnato e se il suo interesse alla soluzione della controversia sia certo⁴⁹.

In linea di principio, siffatto interesse può essere considerato sufficientemente diretto solo nei limiti in cui la soluzione della causa sia idonea a modificare la posizione giuridica del soggetto che ha chiesto di intervenire⁵⁰. Un interesse ipotetico ed indiretto non può dunque essere considerato sufficiente per l'accoglimento dell'istanza di intervento⁵¹.

In definitiva, la legittimazione ad intervenire presuppone, per intuibili ragioni, un nesso con la controversia, sebbene più tenue rispetto a quello richiesto per soddisfare le condizioni per la legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 263, 4° c., TFUE⁵².

⁴⁷ Corte giust., 21 dicembre 2016, causa C-104/16 P, *Consiglio c. Front Polisario*, EU:C:2016:973, punto 10, e, più di recente, ordinanza del presidente della Corte del 10 marzo 2023, causa C-611/22 P, *Illumina c. Commissione*, EU:C:2023:205, punto 6.

⁴⁸ V. ordinanza del vicepresidente della Corte del 6 ottobre 2015, causa C-410/15 P(I), *Comité d'entreprise de la SNCM c. SNCM e Commissione*, EU:C:2015:669, punto 5, e ordinanza del presidente della Corte del 5 luglio 2018, cause riunite C-515/17 P e C-561/17 P, *Uniwerytet Wrocławski e Polonia c. REA*, non pubblicata, EU:C:2018:553, punto 7. È appena il caso di precisare che, in caso di intervento in un procedimento cautelare, l'interesse diretto ed attuale deve riguardare l'esito riservato alle conclusioni presentate nel procedimento sommario, nella misura in cui questa è suscettibile di ledere gli interessi di terzi ovvero risultare loro favorevole (v., *inter alia*, ordinanza del presidente della Corte del 17 giugno 1997, cause riunite C-151/97 P (I) e C-157/97 P (I), *National Power e PowerGen c. Commissione*, EU:C:1997:307, punto 53, ordinanza del vicepresidente della Corte del 2 maggio 2018, causa C-182/18 R, *Comune di Milano c. Consiglio*, non pubblicata, EU:C:2018:307, punti 12-13; Trib., ordinanze del 26 luglio 2004, causa T-201/04 R *Microsoft c. Commissione*, EU:T:2004:246, punti 33-34, e dell'11 marzo 2013, causa T-462/12 R, *Pilkington Group c. Commissione*, EU:T:2013:119, punto 16. Sul punto cfr., *amplius*, M. F. ORZAN, *La tutela cautelare nei ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, Bari, 2023, in corso di pubblicazione, pp. 75-79.

⁴⁹ Per un'ampia ricostruzione della casistica, v. K. P. E. LASOK, *op. cit.*, pp. 457-468; v. altresì D. ADAMO, *op. cit.*, pp. 90-106.

⁵⁰ V. ordinanze del presidente della Corte del 30 aprile 2020, causa C-806/19 P *Commissione c. HSBC Holdings e a.*, non pubblicata, EU:C:2020:364, punto 8, e del 10 marzo 2023, causa C-611/22 P, *Illumina c. Commissione*, EU:C:2023:205, punto 7. È stato considerato che la partecipazione attiva di un soggetto a un procedimento sfociato nell'adozione di una decisione la cui legittimità è contestata nell'ambito di un ricorso di annullamento può far parte degli elementi atti a dimostrare, in determinate circostanze, l'esistenza di un interesse alla soluzione della controversia (v. ordinanza del presidente della Corte dell'11 giugno 2018, causa C-182/18, *Comune di Milano c. Consiglio*, non pubblicata, EU:C:2018:445, punto 16).

⁵¹ La Corte ha ritenuto insussistente l'interesse alla soluzione della controversia dell'istante nel giudizio di impugnazione avente ad oggetto un'ordinanza di irricevibilità del Tribunale, poiché l'interesse a intervenire riguardava la soluzione della controversia nel merito e non la questione della ricevibilità del ricorso, che era l'unica sulla quale la Corte era chiamata a pronunciarsi (v. ordinanze del presidente della Corte del 27 febbraio 2015, causa C-33/14 P, *Mory e a. c. Commissione*, non pubblicata, EU:C:2015:135, punto 7 e del 26 ottobre 2016, cause riunite C-596/15 P e C-597/15 P, *Bionorica e Diapharm c. Commissione*, non pubblicata, EU:C:2016:829, punti 7 e 8).

⁵² Sia detto per inciso, il fatto che un soggetto che chiede di intervenire disponga di un diritto

La giurisprudenza ha altresì ammesso l'intervento in causa delle associazioni rappresentative la cui finalità sia la tutela degli interessi collettivi dei loro membri in cause che sollevano questioni di principio suscettibili di incidere su questi ultimi, a prescindere dalla questione se la soluzione della controversia sia idonea a modificare la posizione giuridica dell'associazione in quanto tale⁵³. In particolare, un'associazione di categoria può essere ammessa a intervenire in una causa se essa è rappresentativa di un numero importante di soggetti attivi nel settore interessato, se tra i suoi scopi rientra quello della tutela degli interessi dei suoi membri, se la causa può sollevare questioni di principio atte a ripercuotersi sul funzionamento del settore considerato e, pertanto, se l'emananda sentenza può incidere in misura considerevole sugli interessi dei suoi membri⁵⁴.

L'apertura nei riguardi dell'intervento in causa di tali associazioni⁵⁵, che hanno il pregio di offrire una prospettiva d'insieme degli interessi collettivi rappresentati, mira, in particolare, a consentire una migliore

di ricorso autonomo contro la decisione impugnata, nella parte in cui essa lo riguarda, è stato considerato irrilevante ai fini della dimostrazione dell'interesse ad intervenire ed è stata considerata altresì irrilevante la circostanza che l'istante abbia effettivamente introdotto tale ricorso o che la convenuta abbia sollevato un'eccezione di irricevibilità contro il medesimo (v. Trib., ordinanza del 4 febbraio 2004, causa T-14/00, *Coöperatiere Aan- en Verkoopvereniging Ulestraten, Schimmert en Hulsberg e a. c. Commissione*, EU:T:2004:32, punto 19).

⁵³ V. ordinanze del presidente della Corte del 17 giugno 1997, cause riunite C-151/97 P(I) e C-157/97 P(I), *National Power e PowerGen c. Commissione*, EU:C:1997:307, punto 66; del 1° ottobre 2019, causa C-179/19 P, *Commissione c. Ville de Paris e a.*, non pubblicata, EU:C:2019:836, punto 7 e del 1° settembre 2022, causa C-48/22 P, *Google e Alphabet c. Commissione* causa, non pubblicata, EU:C:2022:667, punto 7.

⁵⁴ V. Trib., ordinanza del 28 maggio 2004, causa T-253/03, *Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals c. Commissione* EU:T:2004:164, punto 18 e del 23 ottobre 2020, causa T-138/20, *PT Ciliandra Perkasa c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2020:525, punto 6. Su questi presupposti, in sede di impugnazione, la Corte ha, per esempio, ammesso l'intervento di un'associazione di categoria statunitense, a tutela degli interessi di imprese attive nel settore dei dispositivi farmaceutici e medici, ritenendo che avesse sufficientemente dimostrato di avere un interesse diretto e attuale all'esito riservato alle conclusioni dell'appellante dirette all'annullamento della sentenza Trib., 13 luglio 2022, causa T-227/21, *Illumina c. Commissione*, EU:T:2022:447, considerato che l'emananda sentenza della Corte potrà segnatamente incidere sulla modalità con cui determinate concentrazioni nel settore specifico in cui operano i membri dell'associazione saranno trattate in futuro, ai sensi dell'art. 22 del regolamento CE n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, in *GUUE* L 24, 29.01.2004, p. 1. (cfr. ordinanza del presidente della Corte del 10 marzo 2023, causa C-611/22 P, *Illumina c. Commissione*, EU:C:2023:205, punti 9, 10 e 15-18)

⁵⁵ È appena il caso di precisare che, a determinate condizioni, il Tribunale ha altresì ammesso l'intervento di organizzazioni impegnate nella tutela dell'ambiente e della salute (Trib., ordinanza del 16 gennaio 2015, causa T-189/14, *Deza c. ECHA*, non pubblicata, EU:T:2015:63, punto 20; del 21 ottobre 2014, causa T-429/13, *Bayer CropScience c. Commissione*, EU:T:2014:920, punti 76-78 e del 6 novembre 2012, causa T-57/11, *Castelnou Energía c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2012:582, punti 13-14) o dei diritti umani (Trib., ordinanza del 25 marzo 2015, causa T-274/13, *Emadi c. Consiglio*, non pubblicata, EU:T:2015:202, punti 8-13). In senso inverso v., *inter alia*, Trib., ordinanza del 27 ottobre 2020, causa T-868/19, *Nouryon Industrial Chemicals e a. c. Commissione*, non pubblicata.

valutazione del contesto in cui insorgono le controversie sottoposte al giudice dell'Unione evitando molteplici interventi individuali che rischierebbero di alterare il regolare svolgimento del processo⁵⁶.

Diversa e del tutto peculiare è la situazione del Garante europeo per la protezione dei dati personali, al quale è riservato un ruolo prossimo a quello di un *amicus curiae*⁵⁷. Ai sensi, da ultimo, dell'art. 58, par. 4, del regolamento 2018/1725⁵⁸, il suddetto Garante ha il potere di intervenire, in modo del tutto svincolato dalle parti principali, nelle cause dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE. Tale intervento è tuttavia circoscritto entro i limiti che discendono dai compiti conferitigli⁵⁹.

Considerato che, in virtù del regolamento 2018/1725, esso è incaricato, oltre che della sorveglianza riguardo al trattamento di dati personali da parte di istituzioni e organismi dell'UE, anche di un ruolo consultivo nei riguardi di questi ultimi su tutte le questioni relative al trattamento di dati personali, il Garante è stato ammesso ad intervenire nelle cause aventi ad oggetto un ricorso diretto vertente su materie inerenti alle sue funzioni e alle sue competenze⁶⁰. Pur essendo volontario e adesivo,

⁵⁶ V. ordinanza del presidente della Corte del 17 giugno 1997, cause riunite C-151/97 P(I) e C-157/97 P(I), *National Power e PowerGen c. Commissione*, EU:C:1997:307, punto 66; v., altresì, Trib., ordinanza del 13 gennaio 2022, causa T-166/21, *Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale e a. c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2022:10, punto 10.

⁵⁷ Sull'istituto dell'*amicus curiae* nel processo dinanzi al giudice dell'Unione, v. il contributo di Ilaria Anrò in questa *Rivista*.

⁵⁸ Regolamento UE n. 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento CE n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE, in *GUUE* L 295, 21.11.2018, p. 39.

⁵⁹ V. Corte giust., ordinanza del 17 marzo 2005, C-318/04, *Parlamento c. Commissione*, EU:C:2005:190, punto 16.

⁶⁰ V. Corte giust., ordinanza del 17 marzo 2005, causa C-318/04, *Parlamento c. Commissione*, EU:C:2005:190, punti 16 e 17-19. Il Garante è stato ammesso ad intervenire anche in cause aventi ad oggetto il ricorso per inadempimento nei confronti di uno Stato membro (v. ordinanza del presidente della Corte dell'8 gennaio 2013, causa C-288/12, *Commissione c. Ungheria*, non pubblicata, EU:C:2013:4). Non è stato, invece, ammesso il suo intervento in un procedimento pregiudiziale riguardante l'interpretazione della direttiva 95/46/CE, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, in quanto l'intervento di terzi nel procedimento pregiudiziale, nemmeno in qualità di *amicus curiae*, non è contemplato dallo statuto (v. ordinanza del presidente della Corte del 12 settembre 2007, causa C-73/07, *Satakunnan Markkinapörssi e Satamedia*, EU:C:2007:507, punto 10). A quest'ultimo riguardo, v. tuttavia, in altro contesto, il procedimento pregiudiziale sfociato nella sentenza Corte giust., 19 giugno 2012, causa C-307/10, *The Chartered Institute of Patent Attorneys*, EU:C:2012:361, in cui l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli) (UAMI, ora EUIPO) è stato ammesso a presentare osservazioni, in qualità *de facto* di *amicus curiae*, pur non avendo rivestito il ruolo di parte nel giudizio *a quo*. Se l'interesse dell'UAMI a intervenire nel procedimento pregiudiziale si fondava, in particolare, sui questi posti dalla High Court of Justice (Queen's Bench Division), in particolare su quello vertente sull'interpretazione, in relazione alla registrazione di un marchio britannico, dei termini generali dei titoli delle classi della classificazione di Nizza in conformità della comunicazione n. 4/03 del presidente dell'UAMI del 16 giugno 2003, relativa

nella forma, l'intervento del Garante si distingue da quello di cui all'art. 40 St., perché, in sostanza, mira ad espletare una funzione di natura consultiva per il giudice dell'UE⁶¹.

2.3. L'intervento di terzi nei ricorsi diretti dinanzi alla Corte: i ricorsi per inadempimento

I ricorsi diretti (in via esclusiva) dinanzi alla Corte costituiscono ormai una categoria residuale nel panorama del contenzioso dell'UE⁶². La categoria dei ricorsi diretti più importante, quanto meno sotto il profilo quantitativo, per la quale peraltro la Corte mantiene, allo stato, una competenza esclusiva, è, senza dubbio, quella dei ricorsi per inadempimento⁶³. In tale contesto, accade talvolta che gli Stati membri

all'utilizzazione dei titoli delle classi negli elenchi di prodotti e servizi per le domande e le registrazioni di marchi comunitari (GU UAMI 9/03, p. 1647), non sembra tuttavia, stando almeno a quanto risulta dal testo della sentenza, che potesse essere considerato, conformemente a quanto previsto dall'art. 23 St., quale "organo o organismo che ha adottato l'atto di cui si contesta la validità o l'interpretazione", né sembra aver ricevuto, in tale qualità, la decisione di rinvio del giudice nazionale.

⁶¹ Cfr. M. LATERZA, *op. cit.*, p. 207. Ciò nondimeno, non si può escludere che, ove dimostri di essere portatore di un interesse proprio alla soluzione della controversia, il Garante possa intervenire in forza dell'art. 40 St. e delle pertinenti disposizioni dei regolamenti di procedura di Corte e Tribunale.

⁶² Come noto, la Corte è competente, in virtù del combinato disposto degli artt. 256 TFUE e 51 St., in primo ed unico grado, per i ricorsi diretti proposti: da istituzioni dell'UE contro il Parlamento europeo, il Consiglio, il Parlamento ed il Consiglio quando agiscono congiuntamente, la Commissione, la BCE; da Stati membri contro il Parlamento europeo e/o il Consiglio (ad eccezione dei ricorsi riservati al Tribunale ai sensi dell'art. 51 St.); da uno Stato membro contro la Commissione per avere adottato o essersi astenuta dall'adottare un atto ai sensi dell'art. 331, par. 1, TFUE, in materia di cooperazione rafforzata. È appena il caso di ricordare che, nel 2018, su 849 cause promosse dinanzi alla Corte, solo 63 riguardavano ricorsi diretti. Nel 2019, 41 su 966; nel 2020, 38 su 737; nel 2021, 29 su 838 e, nel 2022, 37 su 806 (v. le statistiche giudiziarie reperibili sul sito Internet della Corte). Vi sono tuttavia dei ricorsi di annullamento proposti dagli Stati membri che possono avere una particolare valenza per le politiche dell'Unione e riscontare così l'interesse di Stati membri e istituzioni (v., ad esempio, Corte giust., 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, EU:C:2022:97 e 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, EU:C:2022:98, in cui oltre agli interventi incrociati *ad adiuvandum* degli Stati membri ricorrenti, 10 altri Stati membri e un'istituzione sono intervenuti *ad opponendum*).

⁶³ Come noto, a seguito delle riserve espresse dalla Commissione nel parere del 26 marzo 2018 (COM(2018) 534 final e da alcuni Stati membri nel corso dell'*iter* legislativo relativo al "progetto di modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea", la Corte ha definitivamente ritirato la sua proposta mirante a trasferire al Tribunale la competenza di principio a statuire, in primo grado, su determinate categorie di ricorsi per inadempimento (sul punto, v. C. AMALFITANO, *La recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: molti dubbi e alcuni possibili emendamenti*, in *Federalismi.it*, 2018, e M. CONDINANZI, *Corte di giustizia e Tribunale dell'Unione europea: storia e prospettive di una "tribolata" ripartizione di competenze*, in *Federalismi.it*, 2018, nonché C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi.it*, Fasc. n. 19/2020, Numero monografico, *I dieci anni del Trattato di Lisbona: spunti per il futuro dell'Europa*).

intervengano nei procedimenti avviati nei confronti di altri Stati membri⁶⁴. Sono invece estremamente più rari i casi in cui le istituzioni dell'UE diverse dalla Commissione intervengono nell'ambito di siffatti ricorsi⁶⁵.

Alla stregua di quanto accade per gli altri ricorsi diretti interistituzionali/di natura istituzionale/costituzionale, anche nell'ambito dei ricorsi per inadempimento, che riguardano il contenzioso tra la Commissione e uno Stato membro, ai sensi dell'art. 258 TFUE, o tra Stati membri, ai sensi dell'art. 259 TFUE, non è ammesso l'intervento delle persone fisiche o giuridiche⁶⁶.

È parso invece altalenante l'approccio della Corte riguardo alla possibilità di intervenire in una causa avente ad oggetto un ricorso per inadempimento per gli Stati terzi contraenti dell'accordo SEE e l'Autorità di vigilanza AELS⁶⁷, nonostante le aperture esistenti nei confronti degli

⁶⁴ Secondo T. MATERNE, *op. cit.*, p. 82, gli Stati membri possono essere indotti ad intervenire, a seconda dei casi, a sostegno delle conclusioni dello Stato inadempiente convenuto, qualora abbiano una normativa interna analoga a quella contestata dalla Commissione, o a sostegno della Commissione, in sostituzione del meccanismo previsto dall'art. 259 TFUE, politicamente più delicato, o, ancora, sia *ad adiuvandum* che *ad opponendum* quando siano interessati all'accoglimento o al rigetto, da parte della Corte, di una determinata interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione in causa; sul punto, v. altresì D. ADAMO, *op. cit.*, pp. 133-134, e L. PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, Alphen aan den Rijn, 2017, p. 170.

⁶⁵ V., *inter alia*, Corte giust., 15 novembre 2011, causa C-539/09, *Commissione c. Germania*, EU:C:2011:733, con l'intervento *ad adiuvandum* della Corte dei conti dell'UE e del Parlamento; 22 marzo 2007, causa C-437/04, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2007:178 e 11 ottobre 2016, causa C-601/14, *Commissione c. Italia*, EU:C:2016:759, entrambe con l'intervento *ad adiuvandum* del Consiglio; 5 marzo 2015, causa C-502/13, *Commissione c. Lussemburgo*, EU:C:2015:143), con l'intervento *ad adiuvandum* del Consiglio e l'intervento *ad opponendum* del Belgio. Al riguardo, va altresì precisato che non sono state considerate istituzioni, ai sensi dell'art. 40 St., il Comitato economico e sociale (ordinanza del presidente della Corte del 17 marzo 2004, causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio*, non pubblicata, EU:C:2004:158) e la Banca europea di investimenti (ordinanza del presidente della Corte del 25 ottobre 2007, causa C-155/07, *Parlamento c. Consiglio*, non pubblicata, EU:C:2007:646).

⁶⁶ Sono considerate tali, ai sensi del diritto dell'UE, anche gli enti infrastatali (v., ad esempio, ordinanza del presidente della Corte del 19 giugno 2007, causa C-503/06, *Commissione c. Italia*, non pubblicata, EU:C:2007:358, riguardante un'istanza di intervento *ad opponendum* presentata dalla Regione Liguria). Analogamente, la Comunità autonoma della Rioja si è vista rigettare l'istanza di intervento *ad adiuvandum* in una causa avente ad oggetto un ricorso per inadempimento in materia di aiuti di Stato della Commissione contro la Spagna (v. Corte giust., 14 dicembre 2006, cause riunite da C-485/03 a C-490/03, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2006:777, punto 22). Sul punto, cfr. A. AMAR, *L'intervention des collectivités régionales et locales dans les procédures de manquement devant la Cour de Justice Européenne: une concrétisation de l'exigence de proximité*, in *Le Droit de l'Union européenne en principes: liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, 2006, p. 583 ss. Sul potenziale interesse delle parti private ad intervenire in tale tipo di cause, v. anche O. DE SCHUTTER, *Le tiers à l'instance devant la Cour de justice de l'Union européenne*, in H. RUIZ FABRI, J.-M. SOREL (dir.), *Le tiers à l'instance devant les juridictions internationales*, Paris, 2005, p. 85 ss., spec. p. 100 e F. PICOD, *L'intervention devant les juridictions communautaires*, in E. DECAUX, C. PETTITI (dir.), *La tierce intervention devant la Cour européenne des droits de l'homme et en droit comparé: actes du colloque*, Bruxelles, 2009, p. 81 ss., spec. p. 82.

⁶⁷ V. ordinanze del presidente della Corte del 15 luglio 2010, causa C-493/09, *Commissione c. Portogallo*, non pubblicata, EU:C:2010:444, punto 11), e del 1° ottobre 2010, causa C-542/09, *Commissione c. Paesi Bassi*, non pubblicata, EU:C:2010:576, punto 5), che hanno rigettato le istanze d'intervento nell'ambito di ricorsi per inadempimento, rispettivamente, dell'Autorità di vigilanza

Stati membri dell'UE nel contenzioso dinanzi alla Corte EFTA⁶⁸. In effetti, la Corte aveva avuto modo di precisare che la restrizione di cui all'art. 40, 2° c., si applicava anche ai suddetti soggetti, nonostante la previsione di cui all'art. 40, 3° c., St., che, senza rimettere in questione l'esclusione prevista per le cause di cui al 2° c., mira unicamente a precisare le circostanze in cui gli Stati parti dell'accordo SEE, diversi dagli Stati membri, e l'Autorità di vigilanza AELS hanno un interesse "presunto" alla soluzione di una controversia, vale a dire quando quest'ultima riguarda uno dei settori di applicazione di tale accordo⁶⁹.

È stato tuttavia chiarito dalla recente giurisprudenza, che, in forza dell'art. 40, 3° c., St., la ricevibilità di un'istanza d'intervento di uno Stato terzo, parte contraente dell'accordo SEE, o dell'Autorità di vigilanza AELS non può essere assoggettata ad alcun'altra condizione se non quella secondo cui l'oggetto della controversia nella quale si chiede di intervenire deve rientrare nell'ambito di applicazione di tale accordo. Cosicché, in tali circostanze, l'intervento di tali soggetti è ammesso, senza che essi debbano dimostrare di avere un particolare interesse alla soluzione della controversia⁷⁰.

2.4. La natura bifasica del procedimento di intervento

Il procedimento relativo alla partecipazione di terzi nel processo dinanzi al giudice dell'Unione è piuttosto lungo e si articola, in sostanza, in due fasi⁷¹. In base alle disposizioni regolamentari sia della Corte che del

AELS e della Norvegia. In senso contrario, v., tuttavia, nell'ambito del contenzioso (sempre "costituzionale") di annullamento, Corte giust., 9 ottobre 2001, causa C-377/98, *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio*, EU:C:2001:523, punti 6-11, e le ordinanze del presidente della Corte del 13 settembre 2006, C-295/06, *Danimarca c. Commissione* causa, non pubblicata, EU:C:2006:556, e del 10 luglio 2006, causa C-14/06, *Parlamento c. Commissione* non pubblicata, EU:C:2006:452, che ammettono l'intervento *ad adiuvandum* della Norvegia e la causa sfociata nella sentenza Corte giust., 20 marzo 2003, causa C-3/00, *Danimarca c. Commissione*, EU:C:2003:167, in cui sono state ammesse ad intervenire l'Islanda e la Norvegia; cfr. K. P. E. LASOK, *op. cit.*, pp. 439-441.

⁶⁸ Sul punto, in senso critico, v. S. MAGNUSSON, *Procedural Homogeneity v. Inconsistency of European Courts* (1° settembre 2012), disponibile al seguente indirizzo: <https://ssrn.com/abstract=2140717> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2140717>, nonché L. PRETE, *op. cit.*, pp. 171-172.

⁶⁹ V. ordinanza del presidente della Corte, 15 luglio 2010, causa C-493/09, *Commissione c. Portogallo*, cit., punto 11.

⁷⁰ V. ordinanza del presidente della Corte del 18 dicembre 2020, causa C-328/20, *Commissione/Austria*, EU:C:2020:1068, punti 8-10, che ammette, nonostante i dubbi sollevati dalla Commissione, l'intervento *ad adiuvandum* dell'Autorità di vigilanza AELS e quello *ad opponendum* della Norvegia, considerato che l'asserito inadempimento dell'Austria riguardava degli obblighi ad essa incombenti in forza di regolamenti dell'UE incorporati nell'accordo SEE mediante decisioni del Comitato misto SEE.

⁷¹ Cfr. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, pp. 385-387. Più in generale, sul procedimento v. A. BURKIC, «Intervention», in *Lamy procédures communautaires*, 2005, étude 365, pp. 110-225.

Tribunale, in una prima fase l'interessato propone, entro sei settimane dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'avviso che informa dell'avvenuto deposito dell'atto introduttivo della causa nella quale intende intervenire, un'istanza contenente una serie di informazioni sulla causa stessa, con l'indicazione delle conclusioni a sostegno delle quali l'intervento viene richiesto, nonché sulla parte interveniente, che, ove "non privilegiata", sarà altresì tenuta ad esporre le circostanze che fondano il suo diritto ad intervenire⁷².

In proposito, è importante rilevare che, considerata la natura accessoria dell'intervento⁷³ – che comporta, come detto, il venir meno del suo oggetto allorché, tra le altre cose, il ricorso sia dichiarato irricevibile – , nel caso in cui la parte convenuta provochi un incidente procedurale, sollevando un'eccezione di incompetenza o di irricevibilità, con atto separato, ai sensi dell'art. 130, par. 1, RP Trib., la decisione sull'istanza di intervento rimane sospesa in attesa che il Tribunale, che è tenuto a statuire sollecitamente⁷⁴, rigetti l'eccezione in parola o ne rinvi l'esame al merito⁷⁵.

Tale istanza, che è notificata alle parti principali al fine di ricevere le loro eventuali osservazioni e di far valere, se del caso, il carattere riservato di determinati dati del fascicolo di causa⁷⁶, verrà esaminata dal presidente del collegio giudicante, nelle cause dinanzi al Tribunale⁷⁷, e dal presidente della Corte, nelle cause dinanzi ad essa⁷⁸. In entrambe le ipotesi, l'intervento delle parti statali o istituzionali, in assenza di domande di trattamento riservato, potrà essere autorizzato con semplice decisione presidenziale, mentre, nelle altre ipotesi, la decisione verrà presa con ordinanza con riguardo sia all'accoglimento e al rigetto⁷⁹ dell'istanza che, se del caso, alla richiesta di trattamento riservato dei dati contenuti nel fascicolo⁸⁰.

⁷² V. art. 130, par. 2, RP CG e art. 143, par. 2, RP Trib.

⁷³ V. art. 129, par. 2, RP CG e art. 142, par. 2, RP Trib.

⁷⁴ Ai sensi dell'art. 130, par. 7, del suo regolamento di procedura, il Tribunale «statuisce nel più breve tempo possibile» sull'eccezione.

⁷⁵ Art. 144, par. 3, RP Trib. Invero, già prima della modifica dell'art. 144, par. 3, RP Trib., la Corte aveva ritenuto che il Tribunale potesse porre termine a una controversia dichiarandola irricevibile prima di accogliere una domanda di intervento (Corte giust., ordinanza del 5 luglio 2001, causa C-341/00 P, *Conseil national des professions de l'automobile e a. c. Commissione*, EU:C:2001:387, punto 37).

⁷⁶ V. art. 131, par. 1, RP CG e art. 144, parr. 1 e 2, RP Trib.

⁷⁷ V. art. 144, par. 4 e 5, RP Trib.

⁷⁸ V. art. 131, parr. 2 e 3, RP CG.

⁷⁹ In caso di rigetto dell'istanza da parte del Tribunale l'ordinanza deve essere motivata per consentire l'eventuale impugnazione della stessa. Viceversa, nel processo davanti alla Corte l'esclusione del terzo mediante ordinanza è definitiva, in mancanza di forme di impugnazione o di riproposizione dell'istanza; cfr. P. BIAVATI, *op. cit.*, pp. 210-211.

⁸⁰ V. art. 131, parr. 3 e 4, RP CG e 144, parr. 4 e 5, RP Trib., che hanno tuttavia una formulazione leggermente diversa, giustificata, sostanzialmente, dal fatto che il Tribunale è giudice di prima istanza.

Con l'accoglimento dell'istanza e la conseguente autorizzazione ad intervenire si apre la seconda fase del procedimento d'intervento, che vede l'istante partecipare, a tutti gli effetti, al processo nella sua qualità di interveniente, depositando una memoria di intervento⁸¹ nella quale potrà dedurre i motivi e gli argomenti *ad adiuvandum* o *ad opponendum*, accompagnati dalle eventuali offerte di prova. Da questo punto in poi, l'interveniente e le parti principali interloquiranno nel processo nel pieno rispetto del principio del contraddittorio.

2.5. La richiesta di trattamento riservato dei dati nei confronti dell'interveniente: un incidente procedurale con possibili risvolti sulla durata del processo

Una volta ammesso l'intervento in causa, l'interveniente riceve comunicazione di tutti gli atti processuali notificati alle parti principali, a meno che, su richiesta di una di queste⁸², il presidente decida di non comunicare i documenti segreti o riservati⁸³.

La richiesta di concedere un trattamento riservato ad un determinato documento⁸⁴, che costituisce senza dubbio una deroga significativa ai principi della pubblicità e del contraddittorio cui si ispira la dinamica del processo⁸⁵, impone al giudice dell'Unione di bilanciare interessi contrastanti entrambi potenzialmente legittimi, quali, da un lato, la volontà della parte principale di tutelare la propria vita privata o, più frequentemente, il segreto degli affari⁸⁶, dall'altro l'esigenza

⁸¹ Nel processo davanti alla Corte, la memoria va presentata entro un mese dalla comunicazione degli atti di causa (art. 132, par. 1, RP CG), mentre, nel processo davanti al Tribunale, nel termine assegnato dal presidente della formazione giudicante (art. 145, par. 1, RP Trib.).

⁸² Ai sensi del punto 184 *bis* delle *Norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale del 20 maggio 2015*, in GUUE L 152, 18.06.2015, p. 1; v., da ultimo, le *Modifiche delle norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale del 1° febbraio 2023*, in GUUE L 73, 14.12.2023, p. 58), una parte interveniente non può depositare una domanda di trattamento riservato nei confronti delle altre parti nel procedimento.

⁸³ Disposizioni sulla riservatezza sono previste in entrambi i regolamenti di procedura (v., rispettivamente, art. 131, par. 2 e 4, RP CG, e art. 144, par. 2, 4, 5 e 7, RP Trib.). Sul punto, v. R. BARENTS, *Remedies and procedures before the EU Courts*, Alphen aan den Rijn, 2016, pp. 512-515. In generale, sul trattamento riservato riguardo all'intervento di terzi, v. K. P. E. LASOK, *op. cit.*, pp. 507-510, e V. LUSCZCZ, *op. cit.*, pp. 638-642. V., inoltre, F. CASTILLO DE LA TORRE, *Les tiers et la procédure devant le Tribunal: intervention et confidentialité*, in *Considérations sur le droit processuel devant le Tribunal de l'Union européenne. Actes du colloque organisé à l'occasion de la cessation des fonctions de M. Emmanuel Coulon, greffier du Tribunal*, Luxembourg, 2023, in corso di pubblicazione.

⁸⁴ Come indicato nel punto 181 delle *Norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale*, *cit.*, la domanda di trattamento riservato, che va presentata con atto separato, dev'essere limitata a quanto è strettamente necessario e, in nessun caso, può avere ad oggetto l'integralità di un atto processuale e solo eccezionalmente dell'integralità di un allegato.

⁸⁵ Cfr. D. ADAMO, *op. cit.*, pp. 118-120.

⁸⁶ La stessa Commissione si vede spesso obbligata, nelle cause in materia di concorrenza, a

dell'interveniente di disporre delle informazioni necessarie per poter far valere i propri diritti ed esporre la propria tesi nel processo⁸⁷. Giova precisare che tale trattamento può essere chiesto nei confronti dell'interveniente solo da una parte principale⁸⁸.

La valutazione della richiesta di riservatezza di un'informazione o di un documento si realizza, anch'essa, in due fasi. Dapprima, se ne apprezza la fondatezza e l'effettiva pertinenza ai fini della soluzione della controversia e, poi, si effettua il bilanciamento tra la tutela della riservatezza sollecitata ed il rispetto dei diritti processuali dell'interveniente.

È evidente, a questo riguardo, che la richiesta di riservatezza introduce una maggiore complessità nella gestione degli interventi e genera le difficoltà derivanti, soprattutto nelle controversie di natura economica⁸⁹, dal trattamento delle versioni riservate e non riservate degli atti processuali, spesso voluminosi, con un impatto non indifferente sull'attività della cancelleria e, giocoforza, sui tempi stessi del processo⁹⁰. Ciò è tanto più vero quando sorgono contestazioni circa le ragioni che giustificano la richiesta di tale trattamento, che spetta al Tribunale dirimere, stabilendo quali scritti, tra gli atti delle parti principali e i documenti ad essi allegati, debbano beneficiarne⁹¹.

In linea generale, il Tribunale ha un ampio potere discrezionale e limita le sue valutazioni alle sole domande che indichino con precisione le informazioni e i documenti interessati e ne motivino adeguatamente⁹² il

chiedere di estendere al fascicolo processuale il medesimo trattamento riservato che aveva già accordato alla parte in causa nel procedimento amministrativo. Va precisato che tale circostanza (come anche l'esistenza di un accordo di riservatezza stipulato tra il richiedente e un soggetto terzo in merito a documenti o informazioni relativi a quest'ultimo) non vincola tuttavia il Tribunale (v. Trib., ordinanza del 22 febbraio 2005, causa T-383/03, *Hynix Semiconductor c. Consiglio*, EU:T:2005:57, punti 39-40 e del 22 luglio 2021, causa T-671/19, *Qualcomm c. Commissione*, non pubblicata, punto 32).

⁸⁷ Cfr. M. LATERZA, *op. cit.*, p. 224.

⁸⁸ V. art. 144, par. 2 e 4, RP Trib., in cui si fa riferimento alle "parti principali" e non genericamente alle "parti". Diverso è il caso dell'art. 103 RP Trib. riguardante richieste di trattamento riservato tra parti principali.

⁸⁹ Questo è in particolare il fenomeno che si produce nelle controversie aventi ad oggetto la legalità delle decisioni della Commissione riguardanti delle condotte anticoncorrenziali plurioffensive, com'è spesso il caso degli abusi di posizione dominante, in cui diversi soggetti possono avere un interesse ad intervenire (v., a titolo di esempio, le cause sfociate nelle sentenze Trib., 17 settembre 2007, causa T-201/04, *Microsoft c. Commissione*, EU:T:2007:289 e 10 novembre 2021, causa T-612/17, *Google e Alphabet c. Commissione (Google Shopping)*, EU:T:2021:763).

⁹⁰ V. Progetto di regolamento di procedura del Tribunale del 14 marzo 2014, pp. 144-145 (reperibile al seguente indirizzo Internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7795-2014-INIT/it/pdf>), sul punto cfr. M. LATERZA, *op. cit.*, p. 225.

⁹¹ V., *ex multis*, Trib., ordinanza dell'11 aprile 2019, causa T-612/17, *Google e Alphabet c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2019:250.

⁹² L'obbligo di motivazione è valutato alla luce della natura di ciascuna informazione e di ciascun documento interessato. Si può infatti distinguere tra, da un lato, le informazioni che sono

carattere riservato⁹³. Anche in assenza di contestazione, il Tribunale può respingere le richieste di trattamento riservato, quando appaiano troppo ampie e vadano al di là di quanto strettamente necessario⁹⁴ e quando riguardino dati il cui carattere pubblico risulta manifestamente dagli elementi del fascicolo o la cui riservatezza sia divenuta, per via della pubblicazione della decisione impugnata o della divulgazione di altri elementi del fascicolo, manifestamente obsoleta⁹⁵.

Qualora il Tribunale accolga la domanda di trattamento riservato di un passaggio degli scritti difensivi o di un allegato, analogo trattamento sarà accordato dalla Corte in sede di impugnazione⁹⁶.

Si dovrebbe forse seguire un approccio, in parte più laborioso ma certamente più efficace, consistente nel provocare, attraverso l'adozione di misure di organizzazione del procedimento⁹⁷, ai sensi dell'art. 89 RP Trib., un contraddittorio tra le parti circa la reale giustificazione della richiesta di trattamento riservato, prima di statuire con ordinanza.

Con una buona collaborazione di tutte le parti in causa, non è infatti impossibile, nonostante la presenza di interessi divergenti, smussare le spigolosità riguardanti il carattere riservato delle informazioni, dei dati e dei documenti, e di autorizzare l'esame della causa alla luce di una versione comune non riservata, attenuando così l'impatto concreto delle richieste di trattamento riservato nelle cause con pluralità di intervenienti⁹⁸.

3. Brevi considerazioni su alcune antinomie e asimmetrie intrinseche all'attuale disciplina della partecipazione di terzi al processo nei ricorsi diretti dinanzi al Tribunale

per loro natura segrete, quali i segreti di tipo commerciale, finanziario, o contabile o relativi alla concorrenza, o riservate, quali le informazioni meramente interne, e, dall'altro, altri documenti o informazioni che possono presentare carattere segreto o riservato, per un motivo che deve essere esplicitamente indicato dal richiedente (ordinanza del 22 febbraio 2005, *Hynix Semiconductor c. Consiglio*, T-383/03, EU:T:2005:57, punto 34).

⁹³ Cfr. punto 182 delle *Norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale del 20 maggio 2015*, cit.; *ex multis*, ordinanza dell'11 aprile 2019, causa T-612/17, *Google e Alphabet c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2019:250, punto 12.

⁹⁴ V. Trib., ordinanza dell'11 aprile 2019, causa T-612/17, *Google e Alphabet c. Commissione*, cit., punto 16 e giurisprudenza citata.

⁹⁵ V. Trib., 5 ottobre 2020, causa T-380/17, *HeidelbergCement e Schwenk Zement c. Commissione*, EU:T:2020:471, punti 74-76), e Trib., ordinanza del 15 settembre 2016, causa T-827/14, *Deutsche Telekom c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2016:545, punto 46.

⁹⁶ V., *inter alia*, ordinanza del presidente della Corte del 19 gennaio 2023, causa C-738/22 P, *Google e Alphabet c. Commissione*, non pubblicata, EU:C:2023:44, punto 5.

⁹⁷ In proposito, v. G. MUGUET-POULLENNEC, C. CALVI, *Les pouvoirs d'instruction du Tribunal: une panoplie renouvelée au service d'une juridiction renforcée*, in *Revue Lamy de la concurrence*, 2016, n. 48.

⁹⁸ V., in tal senso, Trib., 14 settembre 2022, causa T-604/18, *Google e Alphabet c. Commissione (Google Android)*, EU:T:2022:541, punti 31-38, in cui sono stati ammessi ben undici intervenienti.

L'attuale disciplina dell'intervento di terzi nei ricorsi diretti presenta lacune e antinomie cui sarebbe opportuno, in una prospettiva *de iure condendo*, porre rimedio, avuto riguardo soprattutto all'evoluzione delle materie oggetto del contenzioso dinanzi al Tribunale. In questa sede, ci si limita ad evocare le questioni principali che suscitano una riflessione.

La prima questione riguarda la preclusione per le persone fisiche o giuridiche, di cui all'art. 40, 2° c., St., ad intervenire «nelle cause fra Stati membri, fra istituzioni dell'Unione, o fra Stati membri da una parte e istituzioni dell'Unione dall'altra»⁹⁹, che, per brevità, definiremo globalmente contenzioso “costituzionale”¹⁰⁰. La seconda riguarda l'impossibilità di espletare un intervento tardivo nel solo processo dinanzi al Tribunale. La terza questione riguarda la mancata previsione nel RP Trib. di una disposizione, per così dire di chiusura, che consenta al Tribunale, tenuto conto della limitazione dell'intervento alla sola ipotesi dell'intervento adesivo dipendente, di riservarsi la possibilità di invitare un terzo a intervenire nel processo.

3.1. L'impossibilità per le parti private di intervenire nel contenzioso c.d. costituzionale

Come si è visto, ai sensi dell'art. 40, 2° c., St., le persone fisiche o giuridiche non sono legittimate ad intervenire nelle cause afferenti al contenzioso c.d. costituzionale, quand'anche siano in grado di dimostrare di avere interesse alla loro soluzione¹⁰¹. Tale disposizione, il cui testo non differisce sostanzialmente da quello figurante nelle prime versioni dello statuto, trova presumibilmente la sua ragion d'essere nella natura pubblica degli interessi che sono oggetto di tale contenzioso e nella conseguente difficoltà di individuare un interesse di natura privata che possa intersecarsi

⁹⁹ È appena il caso di ricordare che, ai sensi di tale disposizione, sono istituzioni dell'Unione solo quelle tassativamente elencate all'art. 13, par. 1, TUE (v. ordinanza del presidente della Corte del 29 luglio 2019, causa C-119/19 P, *Commissione e Consiglio c. Carreras Sequeros e a.*, non pubblicata, EU:C:2019:658, punto 6).

¹⁰⁰ Per l'utilizzo di tale espressione, che racchiude il contenzioso fra gli Stati membri, fra istituzioni, o fra Stati membri e istituzioni, v., in particolare, S. GERVASONI, *Commentaire*, in H. RUIZ FABRI, J.M. SOREL (dir.), *Le tiers à l'instance devant les juridictions internationales*, Paris, 2005, pp. 106-107, F. PICOD, *op. cit.*, p. 81; v. anche M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 382.

¹⁰¹ Per più ampie considerazioni al riguardo, sia consentito rinviare a D. P. DOMENICUCCI, *Riflessioni su alcuni aspetti problematici dell'attuale disciplina della partecipazione dei terzi al processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i Trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, 2018, p. 233 ss. Sia detto per inciso, l'impossibilità per le parti private di intervenire in una controversia di questo tipo si riflette simmetricamente nell'impossibilità per le stesse di proporre una domanda di opposizione di terzo contro una sentenza del giudice dell'Unione resa all'esito di una siffatta controversia (v. Trib., ordinanza del 6 dicembre 1989, causa C-147/86 TO2, non pubblicata, EU:C:1989:611, punti 17-18).

con gli interessi che sono propri agli Stati o alle istituzioni dell'UE. Diversa è la situazione di organi e organismi dell'UE che abbiano in qualche modo partecipato, conformemente al diritto dell'Unione, al procedimento di adozione dell'atto impugnato. Al riguardo, la Corte ha infatti precisato che risulta dal tenore letterale e dall'economia dell'art. 40, 2° c., St. che non è preclusa la partecipazione al processo in questo tipo di contenzioso a detti organi e organismi, a condizione che dimostrino di avere un «interesse alla soluzione della controversia»¹⁰².

Siffatta esclusione aprioristica dal processo è, per certi versi, anacronistica e appare peraltro ancor meno giustificata alla luce dell'attuale sistema di ripartizione delle competenze tra Corte e Tribunale, che riserva a quest'ultimo la trattazione, in alcuni ambiti, del contenzioso tra Stati membri e istituzioni. Essa costituisce un discutibile limite nelle situazioni in cui l'intervento di una parte privata sarebbe opportuno, come nel caso del contenzioso in materia di aiuti di Stato, in cui è impedito al beneficiario di un aiuto (o ad un suo concorrente) o anche all'ente infrastatale materialmente erogatore dello stesso di prendere parte sia al procedimento avviato dinanzi al Tribunale dallo Stato membro contro la decisione della Commissione che a quello dinanzi alla Corte nel caso di eventuale impugnazione, con la conseguente duplicazione dei procedimenti relativi alla medesima questione a discapito, tra le altre cose, del principio di

¹⁰² La valutazione di tale interesse è funzionale all'attività e alle finalità dell'organo o organismo istante. Al riguardo, v., *inter alia*, ordinanza del presidente della Corte del 17 settembre 2021, cause riunite C-6/21 P e C-16/21 P, *Germania e Estonia c. Commissione*, EU:C:2021:756, punti 7 e 8, in cui è stato ammesso l'intervento in sede di impugnazione, a sostegno delle conclusioni degli Stati membri ricorrenti, dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA). L'interesse diretto e individuale alla soluzione della controversia è soddisfatto se l'organo o organismo dimostra che l'atto impugnato è stato adottato al termine di un procedimento nel quale, conformemente al diritto dell'Unione, è prevista la sua partecipazione, eventualmente mediante l'adozione di pareri o la presentazione di valutazioni (v., con riferimento all'ammissione dell'intervento dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA), ordinanza del presidente della Corte del 17 settembre 2021, causa C-144/21, *Parlamento c. Commissione*, EU:C:2021:757). Analogamente, è stato ammesso l'intervento dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, considerato alla stregua di un organo o organismo, poiché la soluzione della controversia oggetto dell'istanza era suscettibile di determinare la portata del suo ruolo e delle sue competenze per quanto riguarda la firma di qualsiasi accordo internazionale concluso dall'UE nel settore della PESC (v. ordinanza del presidente della Corte del 3 marzo 2022, causa C-551/21, *Commissione c. Consiglio*, EU:C:2022:163), o in quanto aveva esercitato il potere di iniziativa legislativa nell'ambito dell'adozione delle misure restrittive contestate (v. ordinanza del presidente della grande sezione del 3 marzo 2022, causa T-125/22 R, *RT France c. Consiglio*, non pubblicata, punto 2). In proposito, v. anche M. CHAMON, *Les agences décentralisées et le droit procédural de l'UE*, in *CDE*, 2016, p. 571, che auspica la creazione di un meccanismo di deroga all'art. 40 St., mediante norme di diritto derivato che conferiscano a tali organi e organismi un diritto di intervento limitatamente alle cause aventi a oggetto materie che rilevano dell'esercizio della loro missione istituzionale, sulla falsariga di quanto stabilisce, da ultimo, il reg. 2018/1725, cit., per il Garante europeo della protezione dei dati personali. V. anche F. PICOD, *op. cit.*, p. 76, il quale ammette, in sostanza, che, in via eccezionale, un atto di diritto derivato può consentire, in deroga allo St., l'intervento dinanzi al giudice dell'UE in favore di una particolare categoria di soggetti.

economia processuale¹⁰³. Inoltre, un interesse alla soluzione della controversia e, quindi, un interesse a intervenire da parte di soggetti ‘non privilegiati’ potrebbe sussistere anche nell’ambito delle cause aventi ad oggetto l’inadempimento di uno Stato membro, che, al momento, restano ancora, come si è visto, appannaggio della Corte. Si pensi al ruolo che in questo tipo di controversie potrebbero svolgere gli enti territoriali dotati di poteri legislativi o di competenze specifiche, tenuto conto che, in alcuni casi, la loro posizione potrebbe essere divergente se non addirittura contrastante rispetto a quella dello Stato¹⁰⁴.

Alcune vicende processuali paradigmatiche hanno evidenziato la natura paradossale dell’esclusione dell’intervento delle parti private nel contenzioso in parola.

Una prima situazione anomala può verificarsi qualora vi sia un gruppo di cause in materia di aiuti di Stato e solo alcune di queste, le c.d. cause pilota¹⁰⁵, vengano trattate dal Tribunale, con la conseguente sospensione di tutte le altre¹⁰⁶.

In una vicenda concernente gli aiuti della Spagna relativi al regime di tassazione applicabile ad alcuni contratti di locazione finanziaria¹⁰⁷, il Tribunale ha individuato come cause pilota, per l’appunto, quelle introdotte dal predetto Stato membro e da un’altra società¹⁰⁸.

A questo proposito, va ricordato che il meccanismo delle cause pilota¹⁰⁹, per le sue modalità concrete di funzionamento, non consente, in

¹⁰³ Sul punto, v. anche, sempre in senso critico, M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 382.

¹⁰⁴ Sulla partecipazione delle regioni nel processo dinanzi al giudice dell’UE e sull’opportunità di modificare l’art. 40, 2° c., St., v., *amplius*, C. PESCE, *Le Regioni dinanzi alla Corte di giustizia*, in *DUE*, 2018, pp. 377 ss., e I. ANRÒ, *L’intervento delle Regioni nei giudizi di fronte alla Corte di giustizia dell’Unione europea: una proposta de jure condendo*, in *Federalismi.it*, 2022, pp. 498-519.

¹⁰⁵ Come noto, la prassi delle cause pilota tende a garantire un trattamento omogeneo ed efficiente di un insieme di cause simili, consentendo al contempo di risparmiare le risorse impiegate dal Tribunale (cfr. conclusioni dell’avvocato generale Szpunar, 14 luglio 2022, cause riunite C-31/22 P(I), C-32/22 P(I) e C-74/22 P(I), *Atlas Copco Airpower e Atlas Copco/Commissione, Anheuser-Busch Inbev e Ampar c. Commissione e Soudal e Esko-Graphics c. Commissione*, EU:C:2022:575, par. 89).

¹⁰⁶ Cfr. I. ANRÒ, *Commento art. 69 regolamento di procedura del Tribunale*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 1107-1111.

¹⁰⁷ V. ordinanza del presidente della Corte del 21 dicembre 2016, causa C-128/16 P, *Commissione/Spagna e a.*, non pubblicata, EU:C:2016:1006. Oggetto della controversia principale era la decisione 2014/200/UE della Commissione, del 17 luglio 2013, relativa al regime di aiuti SA.21233 C/11 (ex NN/11, ex CP 137/06) al quale la Spagna ha dato esecuzione – Regime di tassazione applicabile ad alcuni contratti di locazione finanziaria (GUUE 2014, L 144, p. 1).

¹⁰⁸ Nell’individuare, ai sensi del nuovo art. 71 bis RP Trib., quale sia la causa «più idonea», tra più cause pendenti che sollevino la stessa questione di diritto, per divenire la causa pilota, il Tribunale dovrà necessariamente, come peraltro sembra aver fatto sinora, tener conto delle limitazioni imposte dall’art. 40, 2° c., St. scegliendo, oltre a quella incardinata da uno Stato membro, almeno un’altra causa pilota avviata da una parte privata, al fine di non precludere *a priori* qualsiasi intervento in causa delle parti private.

¹⁰⁹ Il meccanismo consistente nell’identificare una o più cause pilota all’interno di un gruppo di cause connesse aventi ad oggetto la medesima decisione, sovente utilizzato dal Tribunale negli

pratica, ai ricorrenti le cui cause connesse siano state sospese di essere ammessi ad intervenire nella causa pilota, visti i tempi brevi entro i quali l'istanza va presentata¹¹⁰. Tuttavia, la giurisprudenza ammette la possibilità per questi soggetti di poter intervenire, ove provino il loro interesse¹¹¹, nel giudizio di impugnazione dinanzi alla Corte. Nella vicenda in parola le impugnazioni della Spagna e delle ricorrenti in primo grado sono state riunite, cosicché alcuni ricorrenti le cui cause erano state sospese hanno chiesto di poter intervenire dinanzi alla Corte a sostegno delle conclusioni delle ricorrenti in primo grado, comprese quelle della Spagna. Si è dunque posto il problema dell'impossibilità di intervenire a sostegno delle conclusioni di uno Stato, sancita espressamente dall'art. 40, 2° c., St. In risposta all'eccezione sollevata dalla Commissione, la Corte ha precisato che un soggetto che chiede di essere ammesso ad intervenire in sede di impugnazione non può essere privato di tale diritto in una controversia tra un'istituzione e una persona fisica o giuridica, a sostegno delle conclusioni di quest'ultima, per effetto della riunione della causa, in primo grado, ad un'altra causa tra tale istituzione e uno Stato membro¹¹². Di conseguenza, ne ha ammesso l'intervento *ad adiuvandum* solo nei confronti della parte privata, facendo così risaltare le incoerenze dell'attuale disciplina¹¹³, quanto

ultimi anni, soprattutto nelle cause in materia di aiuti di stato, che particolarmente si prestano, in ossequio al principio di una buona e efficiente amministrazione della giustizia, a tale pratica (cfr. ordinanza del vicepresidente della Corte del 17 agosto 2022, causa C-4/22 P(I), *SJM Coordination Center c. Magnetrol International e Commissione*, EU:C:2022:626, punto 52), è ora disciplinato dall'art. 71 bis RP Trib., inserito nelle *Modifiche del regolamento di procedura del Tribunale*, cit., entrate in vigore il 1° aprile 2023. Tale articolo disciplina la sospensione delle cause connesse e conferisce alle parti principali coinvolte in tali cause il diritto di pronunciarsi in merito sia alla sospensione che alla riassunzione del processo, prevedendo altresì il trattamento prioritario, ai sensi dell'art. 67, par. 2, RP Trib., della causa pilota.

¹¹⁰ Il termine, lo si rammenta, è di sei settimane dalla pubblicazione del sunto della causa nella Gazzetta ufficiale dell'UE.

¹¹¹ Viceversa, nel caso in cui i terzi non siano in grado di provare il loro interesse diretto alla soluzione della controversia, siffatto interesse non può essere considerato inerente alla semplice circostanza che il terzo sia ricorrente principale in una causa sospesa in attesa dell'esito di una causa pilota. È stata così rigettata un'istanza d'intervento in sede d'impugnazione, nel contesto di un'azione risarcitoria, fondata esclusivamente sulla circostanza che l'esito della causa pilota avrebbe potuto avere un'incidenza sulla soluzione della causa sospesa in cui l'istante era ricorrente (v., *inter alia*, ordinanza del presidente della Corte del 10 settembre 2019, causa C-597/18 P, *Consiglio c. K. Chrysostomides & Co. e a.*, non pubblicata, EU:C:2019:740, punti 19-20).

¹¹² V. ordinanza del presidente della Corte, causa C-128/16 P, *Commissione c. Spagna e a.*, cit., punti 6-8.

¹¹³ Al riguardo, va anche ricordato l'approccio del Tribunale, che, riferendosi esplicitamente all'esclusione in parola, ha ritenuto, nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia e della tutela del diritto di difesa dei vari soggetti implicati, di dover declinare la propria competenza in favore della Corte, già adita dall'Italia, affinché questa potesse prendere in considerazione i diversi motivi e argomenti di fatto e di diritto dedotti dal Comune di Milano nel proprio ricorso di annullamento avverso il medesimo atto (v. Trib., ordinanza dell'8 marzo 2018, causa T-46/18, *Comune di Milano c. Consiglio*, non pubblicata, EU:T:2018:131, punti 11-12). In virtù di tale declinatoria di competenza, la Regione Lombardia è stata ammessa ad intervenire dinanzi alla Corte (v. ordinanza del presidente della Corte dell'11 giugno 2018, causa C-182/18, *Comune di Milano c.*

meno in una materia come quella degli aiuti di stato in cui la linea di demarcazione tra l'interesse pubblico, perseguito dallo Stato, e l'interesse privato è assai flebile, se non impercettibile.

Un'altra vicenda processuale, relativa a un contesto diverso, evidenzia altresì come in taluni casi l'esclusione in parola rischia di arrecare un *vulnus* alla protezione giurisdizionale effettiva¹¹⁴.

La Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di un'ordinanza del Tribunale che aveva rigettato, ai sensi del suddetto art. 40, 2° c., St., un'istanza di intervento, in una causa tra uno Stato membro e la Commissione, da parte di un comitato promotore di un'iniziativa dei cittadini europei (ICE), ai sensi dell'art. 24, par. 1, TFUE¹¹⁵. Nel rigettare tale istanza, il Tribunale aveva tuttavia rilevato che il suddetto comitato era direttamente interessato al mantenimento della decisione impugnata dalla Romania – con la quale la Commissione aveva accolto, in gran parte, la sua domanda di registrazione dell'ICE proposta –, che il suo interesse

Consiglio, non pubblicata, cit., punto 16).

¹¹⁴ In verità, la Corte rigetta sistematicamente ogni argomento relativo alla tutela giurisdizionale effettiva sollevato dai terzi pretermessi, ritenendo che non sussista il diritto di intervenire, in modo incondizionato, nelle cause di cui è investito il giudice dell'Unione, talché, sebbene sia pacifico che i requisiti per la legittimazione a intervenire previsti dall'art. 40 St. debbano essere interpretati alla luce del diritto fondamentale consacrato dall'art. 47 CdfUE, tale interpretazione non può condurre ad escludere l'applicazione di requisiti espressamente previsti dallo statuto (v. ordinanza del vicepresidente della Corte del 7 giugno 2022, causa C-212/22 P(I), *SES Astra c. Commissione*, non pubblicata, EU:C:2022:460, punto 22, e, *per relationem*, ordinanza del presidente della Corte del 16 luglio 2020, causa C-883/19 P, *HSBC Holdings e a. c. Commissione*, EU:C:2020:561, punto 21). Al riguardo, giova tuttavia osservare che la Corte ha applicato, in via analogica, la giurisprudenza in materia di ricevibilità dei ricorsi *ex art. 263 TFUE* (v., *inter alia*, Corte giust., 28 aprile 2015, causa C-456/13 P, *T & L Sugars e Sidul Açúcares c. Commissione*, EU:C:2015:284, punti 43 e 44), in cui si fa espressamente rinvio anche alla nozione di «sistema completo di rimedi giurisdizionali» inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti dell'UE, affidato al giudice dell'Unione, mediante gli artt. 263 TFUE e 277 TFUE, da un lato, e l'art. 267 TFUE, dall'altro. Diversa è la situazione del terzo pretermesso nella causa sfociata nella citata ordinanza del 7 giugno 2022, *SES Astra c. Commissione*, C-212/22 P(I), il quale ha impugnato dinanzi alla Corte l'ordinanza del 4 marzo 2022, causa T-489/21, *Spagna c. Commissione* non pubblicata, EU:T:2022:132, che aveva rigettato, con motivazione estremamente succinta, la sua istanza di intervento *ad opponendum*. Nel caso in questione, infatti, il terzo pretermesso, il cui reclamo era stato all'origine della decisione della Commissione sugli aiuti conferiti dalla Spagna nel settore del digitale terrestre, lamentava la sospensione dei procedimenti nazionali decisa dal *Tribunal supremo* spagnolo in ragione della pendenza del ricorso di annullamento introdotto dalla Spagna avverso la suddetta decisione dinanzi al Tribunale, che aveva altresì determinato la decisione del giudice spagnolo di non rivolgere alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale, nonostante i dubbi espressi e la sua natura di organo giurisdizionale di ultima istanza.

¹¹⁵ Il ricorso della Romania era diretto all'annullamento della decisione UE n. 2017/652 della Commissione, del 29 marzo 2017, sulla proposta di iniziativa dei cittadini intitolata «Minority SafePack – un milione di firme per la diversità in Europa», in *GUUE* L 92, 06.04.2017, 2017, p. 100, che, è bene ricordarlo, era stata adottata a seguito di Trib., 3 febbraio 2017, causa T-646/13, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe c. Commissione*, EU:T:2017:59, con la quale il Tribunale aveva annullato, per difetto di motivazione, la decisione della Commissione C(2013) 5969 final, del 13 settembre 2013, che aveva rigettato un'analogia proposta.

all'esito della controversia era certo e che la soluzione di quest'ultima era tale da modificare la sua situazione giuridica¹¹⁶.

In sede di impugnazione dell'ordinanza, il comitato criticava l'interpretazione restrittiva del senso e della finalità dell'art. 40 St. da parte del Tribunale e faceva rilevare che la disposizione in parola era stata adottata in un'epoca in cui non era riconosciuto alcun diritto analogo all'iniziativa dei cittadini europei nell'ambito del sistema giuridico dell'Unione. Anche la Commissione si era detta d'accordo su un'interpretazione evolutiva della disposizione, ritenendo che, in una situazione come quella del caso di specie, in cui uno Stato membro ha proposto un ricorso di annullamento contro un atto di un'istituzione che ha creato o constatato diritti soggettivi a favore del richiedente l'intervento, l'interpretazione letterale dell'art. 40, 2° c., seconda frase, St., priverebbe tale richiedente del diritto di essere ascoltato in giudizio, garantito dall'art. 47 CdfUE e dai principi generali del diritto dell'Unione. Siffatta interpretazione non sembra comportare alcuna ingerenza delle parti private, in quanto intervenienti, nelle cause fra Stati membri, fra istituzioni dell'UE, o che vedono contrapposti i primi alle seconde, nel cui ambito tali parti pubbliche adiscono il giudice dell'Unione per difendere le loro prerogative istituzionali o esprimersi nella loro qualità di custodi del rispetto del diritto dell'UE. Il requisito dell'interesse alla soluzione della controversia, conformemente all'art. 40, 2° c., prima frase, St. costituirebbe infatti di per sé un filtro adeguato ed efficace¹¹⁷. In ossequio a un'interpretazione letterale e rigorosa della disposizione in parola, tutti gli argomenti sollevati dalle parti sono stati tuttavia rigettati dalla Corte¹¹⁸.

Sarebbe dunque opportuno, quanto meno per le controversie, quali quelle dinanzi al Tribunale, in cui l'interesse pubblico degli Stati membri si confonde maggiormente con quello delle parti private, modificare lo statuto al fine di armonizzare e uniformare la disciplina dell'intervento per tutto il contenzioso di competenza del Tribunale.

3.2. L'impossibilità di intervenire tardivamente nel solo processo dinanzi al Tribunale

Una delle maggiori semplificazioni apportate alla disciplina dell'intervento dalla novella del RP Trib. del 2015 è stata la soppressione

¹¹⁶ V. Trib., ordinanza del 16 novembre 2017, causa T-391/17, *Romania c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2017:831, punto 11.

¹¹⁷ V. ordinanza del vicepresidente della Corte del 5 settembre 2018, causa C-717/17 P(I), *Minority SafePack - one million signatures for diversity in Europe c. Romania e Commissione*, non pubblicata, EU:C:2018:691, punti 9-21.

¹¹⁸ V. ordinanza del vicepresidente della Corte del 5 settembre 2018, *Minority SafePack - one million signatures for diversity in Europe c. Romania e Commissione*, cit., punto 37.

del c.d. intervento tardivo, per cui non è più ammesso l'intervento nel processo qualora l'istanza sia depositata dopo la scadenza del termine di sei settimane a contare dalla pubblicazione, nella Gazzetta ufficiale, della comunicazione riguardante l'introduzione del ricorso¹¹⁹.

La possibilità di espletare un intervento tardivo è stata invece mantenuta nel RP CG, pur lasciando un margine di discrezionalità al presidente¹²⁰, verosimilmente allo scopo di offrire maggiore libertà di azione agli Stati membri – i quali, come noto, ai sensi dell'art. 40, 1° c., St., possono intervenire nelle controversie dinanzi al giudice dell'Unione senza dover dimostrare di avere un interesse alla soluzione della controversia –, in ordine al se e al quando intervenire, il che produce, quanto meno in talune situazioni, un'ingiustificata antinomia tra i due regolamenti di procedura. In questo caso, la presentazione di un'istanza di intervento tardiva priva l'interveniente solo della facoltà di presentare la memoria di intervento, prevista dall'art. 132, par. 1, RP CG, ma gli lascia la possibilità di presentare le sue osservazioni durante l'udienza di discussione, qualora se ne tenga una¹²¹.

Da questo punto di vista, non convince la motivazione che ha indotto il Tribunale a prevedere una decadenza assoluta per l'istante che abbia chiesto di intervenire dopo la decorrenza del termine di sei settimane previsto dal RP Trib.

¹¹⁹ Cfr. C. RASIA, *Il nuovo regolamento di procedura del Tribunale*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 2/2016, pp. 626-627. Analogo termine è previsto dall'art. 130, par. 1, RP CG. Si tratta invero dell'ennesima erosione, se si pensa che, sino al 1979, nel RP CG l'istanza di intervento poteva essere proposta sino all'apertura della fase orale (cfr. v. M. LATERZA, *op. cit.*, p. 219). Per un esempio di rigetto di un'istanza di intervento presentata oltre il termine previsto dall'art. 143, par. 1, RP Trib. (v., *inter alia*, Trib., ordinanza del 16 maggio 2018, causa T-612/17, *Google e Alphabet c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2018:292). Come noto, la possibilità di accogliere un'istanza di intervento proposta dopo la scadenza del suddetto termine era prevista dall'art. 115, par. 1, in combinato disposto con l'art. 116, par. 6, del regolamento di procedura del Tribunale del 2 maggio 1991, come modificato. Al riguardo, è appena il caso di precisare che il deposito tardivo dell'istanza di intervento non ne consente però il rigetto fondato sulla mera tardività, laddove l'istante abbia fatto valere, *inter alia*, l'errore scusabile o l'esistenza di circostanze particolari (v., in tal senso, ordinanza del vicepresidente della Corte del 17 agosto 2022, causa C-4/22 P(I), *SJM Coordination Center c. Magnetrol International e Commissione*, EU:C:2022:626, punti 22 e 23, che ha annullato l'ordinanza del Tribunale per difetto di motivazione).

¹²⁰ Ai sensi dell'art. 129, par. 4, RP CG (applicabile anche al procedimento di impugnazione in forza dell'art. 190, par. 1, RP CG), un'istanza di intervento presentata dopo la scadenza del termine di cui all'art. 190, par. 2, RP CG, e prima della decisione di aprire la fase orale del procedimento, può essere presa in considerazione e offrire la possibilità di intervenire oralmente all'udienza (v., al riguardo, ordinanza del presidente della Corte del 25 ottobre 2017, causa C-611/16 P, *Xellia Pharmaceuticals e Alpharma c. Commissione*, non pubblicata, EU:C:2017:825, punto 6).

¹²¹ Ove ammessa, l'istanza di intervento tardivo potrebbe far propendere per la tenuta di un'udienza al fine di consentire all'interveniente di presentare i suoi argomenti; v., sul punto, K. P. E. LASOK, *op. cit.*, pp. 489-494.

Impedire l'accesso al processo ai terzi, seppure muniti di diritti processuali ridotti, solo perché, da una parte, la possibilità di statuire senza fase orale (unitamente alla riserva del diritto di presentare una domanda in tal senso alle sole parti principali) rischierebbe di escluderli da qualsiasi partecipazione al processo e, dall'altra, l'estensione della relazione d'udienza sintetica a tutte le cause consentirebbe all'interveniente di secondo grado di esercitare i propri diritti solo in base a una documentazione limitata¹²², non sembra affatto giustificato, soprattutto alla luce del fatto che analoghe obiezioni potrebbero essere sollevate con riferimento al processo dinanzi alla Corte, in cui peraltro, come noto, la relazione d'udienza è stata del tutto soppressa da tempo¹²³.

Se la reale giustificazione della soppressione dell'intervento tardivo dinanzi al Tribunale sembra risiedere piuttosto in una logica (in parte comprensibile) di massima semplificazione (ma non di velocizzazione¹²⁴) del processo, ciò nondimeno, sotto altro e diverso profilo, essa costituisce una indubbia menomazione della tutela giurisdizionale dei terzi, nella misura in cui ne limita anche la strategia di partecipare al processo in forma forse meno incisiva ma anche meno costosa dal punto di vista delle spese legali, e priva il Tribunale della possibilità di avere una maggiore comprensione della causa, attraverso la partecipazione di soggetti qualificati interessati alla sua soluzione, e di arricchire così la propria riflessione nella decisione finale.

¹²² V. i motivi indicati nel Progetto di regolamento di procedura del Tribunale, *op. cit.*, pp. 144-145.

¹²³ Sul punto, v. M. LATERZA, *op. cit.*, p. 222. Al riguardo, va peraltro precisato che, in una posizione non molto dissimile da quella dell'interveniente tardivo prima della modifica del RP Trib. si trova l'interveniente in una causa decisa con procedura accelerata, ai sensi dell'art. 151 RP Trib., in cui, una volta ammesso, il terzo si limiterà a partecipare all'udienza facendo valere i propri argomenti solo oralmente in quella sede (a meno che non venga autorizzato a depositare una memoria ai sensi dell'art. 154, par. 3, RP Trib.). Per di più, sin tanto che non scade il termine per la presentazione dell'istanza di intervento, legato alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale dell'avviso di cui all'art. 79 RP Trib. (che, secondo il Progetto di regolamento di procedura del Tribunale, *op. cit.*, p. 80, avviene circa 65 giorni dopo il deposito formale del ricorso), non sarà materialmente possibile aprire la fase orale della procedura, con potenziali rallentamenti della stessa nel caso in cui il Tribunale intenda procedere in maniera particolarmente celere (v., per esempio, Trib., 27 luglio 2022, causa T-125/22, *RT France c. Consiglio*, EU:T:2022:483, in cui vi sono stati ben otto interventi, la cui procedura è durata complessivamente solo 4 mesi e 19 giorni e in cui non è stato comunque possibile fissare l'udienza prima dello spirare del suddetto termine).

¹²⁴ Non vi è alcun riferimento a tale aspetto, che pure sembra costituire un *leitmotiv* della novella del 2015, nel progetto menzionato alla nota precedente e, in effetti, per le sue modalità concrete di funzionamento, che consentono, in sostanza, solo di presentare osservazioni orali all'udienza, ove prevista, l'ammissione di un intervento tardivo non sembra di per sé comportare una battuta d'arresto o un sensibile rallentamento nel processo.

3.3. La mancata previsione di una disposizione di chiusura che consenta al giudice dell'Unione di riservarsi la possibilità di invitare un terzo ad intervenire nel processo

Una soluzione che avrebbe potuto attenuare gli effetti della soppressione dell'intervento tardivo¹²⁵ e, più in generale, offrire al Tribunale, in tutte quelle situazioni particolari in cui intuisce che la partecipazione del terzo è suscettibile di giocare un ruolo importante nel processo, avrebbe potuto essere mutuata dal RP dell'ormai soppresso Tribunale della funzione pubblica (in prosieguo "TFP"), il cui art. 89 prevedeva la forma ibrida dell'invito a intervenire¹²⁶. Tale istituto, invero raramente utilizzato, consentiva una sorta di riapertura dei termini per l'intervento dipendente, limitata a soggetti di cui apparisse opportuna la partecipazione al processo¹²⁷.

L'occasione più che propizia si era presentata non solo al momento dell'adozione, al termine di una lunga gestazione, del nuovo regolamento di procedura del 2015, in vista dell'imminente riattribuzione al Tribunale delle cause in materia di funzione pubblica, ma anche al momento delle modifiche dirette ad incorporare in tale regolamento le norme relative a tale contenzioso a seguito della soppressione del TFP¹²⁸.

In verità, se la mancata trasposizione nel RP Trib. di una disposizione, analoga a quella del RP TFP, relativa all'invito a intervenire, peraltro

¹²⁵ V., in proposito, P. BIAVATI, *op. cit.*, p. 208; K. P. E. LASOK, *op. cit.*, p. 493.

¹²⁶ Cfr. R. SCHIANO, *L'accès au juge pour les tiers intervenants devant le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne*, in RUDH, 2011, pp. 108-113, spec. p. 112. Al riguardo, è appena il caso di ricordare che, in alcun caso, l'interveniente tardivo può essere invitato a depositare una memoria d'intervento e autorizzato a ricevere gli atti di causa (v. Corte giust., 26 marzo 2009, causa C-113/07 P, *Selex Sistemi Integrati c. Commissione*, EU:C:2009:191, punto 39).

¹²⁷ Si veda, al riguardo, a titolo di esempio, l'art. 44, § 3.a) del regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), in virtù del quale, nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, il presidente della sezione giudicante «può invitare o autorizzare qualsiasi Parte contraente che non sia parte nella procedura o qualsiasi persona interessata diversa dal ricorrente a presentare osservazioni scritte o, in circostanze eccezionali, a prendere parte all'udienza». In verità, i terzi che fanno ingresso nel processo davanti alla Corte EDU, a norma dell'art. 36, par. 2, della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, non acquistano lo status di parte, restando formalmente ai margini del contraddittorio. Sull'intervento dinanzi alla Corte EDU, v., *inter alia*, N. BÜRLI, *Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2017, 157 ss., spec. 177, e P. PASTOR VILANOVA, *Third Parties Involved in International Litigation Proceedings. What Are the Challenges for the ECHR?*, in P. PINTO DE ALBUQUERQUE, K. WOJTYCZEK (a cura di), *Judicial Power in a Globalized World*, Springer, Cham, 2019, pp. 377-393.

¹²⁸ V. regolamento UE, Euratom n. 2016/1192 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, relativo al trasferimento al Tribunale della competenza a decidere, in primo grado, sulle controversie tra l'Unione europea e i suoi agenti, in GUUE L 200, 26.07.2016, p. 137. A titolo di esempio, v. TFP, 5 luglio 2011, causa F-46/09, *V c. Parlamento*, EU:F:2011:101, in cui il TFP ha invitato, con successo, a intervenire nella causa il Garante europeo della protezione dei dati poiché la ricorrente lamentava nel caso di specie la violazione degli artt. 6 e 7 del regolamento sulla protezione dei dati personali.

sperimentata anche in altri contesti giurisdizionali internazionali, appare come un'occasione mancata, soprattutto a seguito del riassorbimento del contenzioso della funzione pubblica da parte del Tribunale, l'ipotesi di un suo inserimento anche nel RP CG non sembra *prima facie* affatto peregrina, nella misura in cui, lungi dall'imporre alcunché al giudice dell'Unione, essa offrirebbe a quest'ultimo un importante strumento da utilizzare ove opportuno, con la massima flessibilità, per integrare il contraddittorio, istruire meglio la causa e, in ultima analisi, avere maggiore contezza di tutte le questioni in gioco nella causa dinanzi a lui pendente.

4. La *querelle* sullo status procedurale dinanzi al Tribunale di una parte ammessa ad intervenire nel procedimento di impugnazione a seguito di annullamento con rinvio

La questione dello status procedurale nel giudizio di rinvio dinanzi al Tribunale, a seguito dell'annullamento di una sua decisione all'esito di un giudizio di impugnazione, della parte ammessa a intervenire per la prima volta nel procedimento di impugnazione dinanzi alla Corte è stata negli ultimi anni al centro di un dibattito, quasi impercettibile e tutto interno al Tribunale, di cui si è avuta, fino a un certo momento, poca contezza. Come noto, il giudizio di impugnazione dinanzi alla Corte può essere, ai sensi dell'art. 61, 1° c., St., rescindente, nel senso che la Corte, una volta annullata *in toto* o in parte la decisione del Tribunale, rinvia la causa a quest'ultimo per una nuova decisione (anche relativamente ad alcuni motivi¹²⁹), oppure rescissorio, nel senso che la Corte, una volta annullata la decisione del Tribunale, può trattenere la causa e decidere sul merito «qualora lo stato degli atti lo consenta»¹³⁰.

La disciplina del giudizio di rinvio dinanzi al Tribunale è contenuta agli artt. 215-219 RP Trib. e prevede che quest'ultimo sia investito della causa mediante la sentenza di rinvio, al cui rispetto sui punti di diritto è vincolato. Il processo si riattiva quindi sulla base della decisione di annullamento e rinvio pronunciata dalla Corte e non è necessaria alcuna forma di riassunzione dello stesso. In altri termini, il giudizio di rinvio è retto dal principio dell'impulso di ufficio, cosicché il giudizio di impugnazione funge da elemento di raccordo fra la fase del giudizio di merito che precede la sentenza di annullamento e rinvio e quella che la segue¹³¹.

¹²⁹ V., a titolo di esempio, Corte giust., 16 settembre 2021, causa C-337/19 P, *Commissione c. Belgio e Magnetrol International*, EU:C:2021:741.

¹³⁰ In sostanza, occorre che essa disponga di sufficienti elementi per giudicare autonomamente e che gli aspetti fattuali rilevanti risultino essere stati integralmente accertati nella decisione annullata (v., in tal senso, M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, pp. 499 e 500).

¹³¹ Cfr. P. BIAVATI, *op. cit.*, p. 328.

Più in particolare, l'art. 217 RP Trib., che disciplina lo svolgimento del processo di rinvio, distingue tra l'ipotesi in cui la decisione successivamente annullata dalla Corte sia stata pronunciata dopo la chiusura della fase scritta nel merito in prima istanza e quella in cui invece sia stata adottata prima della chiusura di tale fase. Nel primo caso, le parti nel procedimento dinanzi al Tribunale possono depositare le loro osservazioni scritte sulle conclusioni che devono essere tratte dalla decisione della Corte ai fini della soluzione della controversia, mentre, nel secondo caso, la procedura riprende nello stato in cui si trovava.

L'art. 217 RP Trib., riflettendo quell'impostazione di cui si è detto, secondo la quale il processo dinanzi al giudice dell'UE è fondamentalmente e tendenzialmente un processo tra parti principali, nulla dice riguardo alla possibilità per i terzi interessati che non si siano costituiti nel processo di primo grado, ma siano poi stati ammessi a intervenire nel giudizio di impugnazione dinanzi alla Corte, di presentare osservazioni scritte e, di conseguenza, di partecipare nel giudizio di rinvio per il solo fatto di aver preso parte al giudizio di impugnazione. Dal punto di vista letterale, la norma non sembrerebbe contemplare l'ipotesi di partecipare al processo di rinvio, nella prima ipotesi appena illustrata, per coloro i quali non siano intervenuti nel processo di primo grado.

Siffatta interpretazione sembra però almeno in parte collidere con un'altra disposizione specificamente diretta a disciplinare il giudizio di rinvio dinanzi al Tribunale, quella relativa alle spese, di cui all'art. 219 RP Trib., che stabilisce che il Tribunale provvede sulle spese relative, da un lato, ai procedimenti instaurati dinanzi ad esso e, dall'altro, al procedimento di impugnazione dinanzi alla Corte. In altri termini, ove si seguisse l'approccio formalistico legato al testo dell'art. 217 RP, che non pare lasciare margini all'ingresso nel giudizio di rinvio delle parti intervenute solo in sede di impugnazione, ne conseguirebbe che non vi sarebbe alcuna statuizione da parte del giudice dell'UE sulle spese sostenute da tali intervenienti.

D'altra parte, va rilevato che non sono di alcuna utilità, nemmeno ove richiamati in via analogica, gli artt. 142-145 RP Trib., che disciplinano il regime dell'intervento dinanzi al Tribunale, i quali non concernono in alcun modo la qualità che deve essere riconosciuta ai terzi ammessi ad intervenire in un giudizio di impugnazione dinanzi alla Corte, allorché quest'ultima abbia dichiarato fondato il ricorso, annullato la decisione del Tribunale e rinviato la causa a quest'ultimo affinché si pronunci. È del tutto pacifico il rigetto dell'istanza di intervento nel giudizio di rinvio dinanzi al Tribunale presentata da un ricorrente la cui causa sia stata sospesa in primo grado e che abbia omesso di intervenire in sede di impugnazione. Tale istanza è infatti tardiva in quanto proposta, come si è

visto poc' anzi, dopo la scadenza del termine previsto dall'art. 143, par. 1, RP Trib., la cui applicazione rigorosa risponde all'esigenza di certezza del diritto e alla necessità di evitare qualsiasi discriminazione o trattamento arbitrario nell'amministrazione della giustizia, e non è consentita, nonostante la particolarità del meccanismo delle cause pilota, la rimessione in termini, a meno che non sia dimostrata l'esistenza di un caso fortuito o di forza maggiore o di un errore scusabile¹³².

4.1. I “monologhi” intermittenti del Tribunale

Per diversi anni il Tribunale non sembra essersi posto particolari interrogativi riguardo allo status procedurale nel contesto del giudizio di rinvio delle parti ammesse a intervenire nel solo giudizio di impugnazione dinanzi alla Corte. Ciò si evince da una non copiosa, ma significativa, giurisprudenza in cui la problematica in esame sembra essere stata affrontata e risolta in maniera pragmatica, verosimilmente anche in ragione del fatto che, pur nella diversità delle varie fattispecie in cui il Tribunale ha riconosciuto la qualità di intervenienti a coloro che l'avevano acquisita solo in sede di impugnazione, la partecipazione di questi ultimi al giudizio di rinvio non era stata contestata dalle parti principali¹³³.

Tuttavia, l'assenza di precisazioni riguardo a tale status nell'art. 217 RP Trib., che si riferisce espressamente al diritto di presentare osservazioni delle parti del processo di primo grado, e le contraddizioni inerenti a siffatta lacuna sono state messe volutamente in risalto nell'ordinanza del Tribunale del 16 giugno 2020¹³⁴.

¹³² V. ordinanza del vicepresidente della Corte del 17 agosto 2022, causa C-4/22 P(I), *SJM Coordination Center c. Magnetrol International e Commissione*, EU:C:2022:626, punti 33-45 e 66.

¹³³ In proposito, si vedano, a titolo di esempio, Trib., 23 marzo 1993, causa T-43/89 RV, *Gill c. Commissione*, EU:T:1993:24, e 23 settembre 2020, cause riunite T-515/13 RENV e T-719/13 RENV, *Spagna e a. c. Commissione*, EU:T:2020:434, punti 62-66; v. anche Trib., 24 settembre 2019, causa T-586/14 RENV, *Xinyi PV Products (Anhui) Holdings c. Commissione*, EU:T:2019:668, in cui si trattava di un intervento di una parte privata a sostegno della Commissione; 14 dicembre 2018, causa T-400/10 RENV, *Hamas c. Consiglio*, EU:T:2018:966, punto 97, in cui si trattava dell'intervento della Francia a sostegno del Consiglio; 21 novembre 2018, causa T-545/11 RENV, *Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe c. Commissione*, EU:T:2018:817, punti 20-26, in cui più imprese sono state ammesse a intervenire a sostegno della Commissione; 25 gennaio 2017, causa T-512/09 RENV, *Rusai Armenal c. Consiglio*, EU:T:2017:26, punto 28, in cui il Parlamento europeo è intervenuto a sostegno della Commissione; 15 dicembre 2016, causa T-169/08 RENV, *DEI c. Commissione*, EU:T:2016:733, punto 50, in cui alcune imprese sono intervenute a sostegno della Commissione; 2 luglio 2015, cause riunite T-425/04 RENV e T-444/04 RENV, *Francia e Orange c. Commissione*, EU:T:2015:450, in cui la Germania è intervenuta a sostegno della ricorrente Francia, nonché 14 aprile 2015, causa T-527/09 RENV, *Ayadi c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2015:205, punto 28, in cui l'Irlanda è intervenuta a sostegno della Commissione.

¹³⁴ Sebbene, ai sensi dell'art. 144 RP Trib., le decisioni in materia di intervento spettino al presidente di sezione, nel caso di specie, il presidente del collegio giudicante ha deciso di deferire la sua competenza alla sezione ai sensi dell'art. 19 RP Trib. (v. Trib., ordinanza del 16 giugno 2020, causa T-137/16 RENV, *Univerystet Wroclawski c. REA*, non pubblicata, EU:T:2020:275, punto 19).

La vicenda processuale, alquanto ingarbugliata, all'origine di tale decisione merita di essere brevemente riepilogata. Nel giugno 2017, il Tribunale ha respinto il ricorso dell'università di Breslavia, in quanto manifestamente irricevibile¹³⁵, ritenendo che il difensore che la rappresentava, che era un dipendente di un centro di ricerca della facoltà di giurisprudenza di tale università, non soddisfacesse i requisiti di cui all'art. 19, 3° e 4° c., St. e all'art. 51, par. 1, RP Trib.

Avverso tale ordinanza hanno proposto impugnazione, separatamente, la predetta università e la Repubblica di Polonia. Dinanzi alla Corte sono state ammesse a intervenire ad adiuvandum la Repubblica ceca e la Krajowa Izba Radców Prawnych (Camera nazionale dei consulenti giuridici polacca)¹³⁶. Con sentenza del 4 febbraio 2020¹³⁷, la grande sezione della Corte ha annullato l'ordinanza del Tribunale e rinviato la causa allo stesso per l'esame nel merito.

Una settimana dopo l'annullamento e prima ancora che la causa di rinvio fosse iscritta a ruolo, la cancelleria del Tribunale ha invitato le parti principali nella causa iniziale nonché la ricorrente e le due intervenienti in sede di impugnazione a depositare eventuali osservazioni scritte sulle conclusioni da trarre dalla sentenza della Corte per la soluzione della controversia. Delle tre parti interpellate, solo la Polonia ha reagito, precisando però che intendeva rinunciare al procedimento che faceva seguito al rinvio, pur mantenendo le conclusioni sulle spese relative al procedimento di impugnazione da essa intrapreso dinanzi alla Corte.

Dopo aver rammentato il tenore letterale dell'art. 217, par. 1, del proprio RP, il Tribunale, riassumendo la causa, ha precisato che uno Stato membro che abbia impugnato una sua decisione, ai sensi dell'art. 56, 3° c.,

¹³⁵ V. Trib., ordinanza del 13 giugno 2017, causa T-137/16, *Unwersytet Wrocławski c. REA*, non pubblicata, EU:T:2017:407. La causa è stata poi definita nel merito, con il rigetto del ricorso, Trib., 9 giugno 2021, causa T-137/16 RENV, *Unwersytet Wrocławski c. REA*, non pubblicata, EU:T:2021:335).

¹³⁶ Il presidente della Corte ha accolto l'istanza di intervento della Repubblica ceca, nell'ambito delle impugnazioni riunite, con decisione del 31 maggio 2018, e quella della Camera nazionale dei consulenti giuridici, nell'ambito della sola causa C-561/17 P, con ordinanza del 5 luglio 2018, cause riunite C-515/17 P e C-561/17 P, *Unwersytet Wrocławski e Polonia c. REA*, non pubblicata, EU:C:2018:553 e ha invece rigettato, con ordinanza del 27 febbraio 2019, cause riunite C-515/17 P e C-561/17 P, *Unwersytet Wrocławski e Polonia c. REA*, non pubblicata, EU:C:2019:174, l'istanza dell'Association of Corporate Counsel Europe, ritenendola priva di interesse alla soluzione del litigio. Al riguardo, vale la pena osservare che, come rilevato dal presidente della Corte nella sua ordinanza del 5 luglio 2018, *Unwersytet Wrocławski e Polonia c. REA*, cit., punto 6, la controversia in esame opponeva uno Stato membro, la Polonia per l'appunto, a un organo o organismo e non a un'istituzione dell'UE, vale a dire la REA, cosicché la Camera nazionale dei consulenti giuridici polacca non è incorsa nella preclusione di cui all'art. 40, 2° c., St., di cui si è ampiamente detto in precedenza, che impedisce a una parte privata di poter intervenire, *inter alia*, nelle controversie tra Stati membri e istituzioni.

¹³⁷ Corte giust., 4 febbraio 2020, cause riunite C-515/17 P e C-561/17 P, *Unwersytet Wrocławski e Polonia c. REA*, EU:C:2020:73.

St., e le parti ammesse ad intervenire in sede di impugnazione, ai sensi dell'art. 131 RP CG, non possono essere considerati, in mancanza di disposizioni espresse, "parti nel procedimento dinanzi al Tribunale" ai sensi del suddetto art. 217 RP Trib. Cosicché, nell'esercizio di una sorta di potere di autotutela¹³⁸, esso ha ritenuto che le lettere inviate, *motu proprio*, dalla propria cancelleria alla Repubblica di Polonia, alla Repubblica ceca e alla Camera nazionale dei consulenti giuridici polacca fossero nulle e prive di effetti, posto che non poteva essere riconosciuta a tali soggetti né la qualità di «parte interveniente», ai sensi dell'art. 144 RP Trib., nell'ambito del procedimento di rinvio, né quella di «parte nel procedimento dinanzi al Tribunale» ai fini dell'art. 217, par. 1, RP Trib.¹³⁹.

Tale interpretazione restrittiva, e sorprendente per le modalità con cui è stata esternata, è stata rimessa in discussione, pochi mesi dopo, seppure con meno clamore, da un'altra sezione del Tribunale¹⁴⁰, in risposta a un'eccezione sollevata dalla Commissione¹⁴¹. Dopo aver ricordato, in via preliminare, che le cause in questione erano delle cause pilota e che, in tale contesto, le imprese non erano state sentite in qualità di intervenienti dinanzi al Tribunale, ma avevano acquisito tale status nel giudizio di impugnazione avverso la sentenza iniziale¹⁴², il Tribunale ha ritenuto, in

¹³⁸ Al riguardo, il Tribunale fa espressamente riferimento all'art. 144 RP Trib., relativo alla decisione sull'istanza d'intervento.

¹³⁹ Il Tribunale si dilunga altresì su un altro aspetto, non secondario, della vicenda, vale a dire la questione delle spese sostenute dalle parti, nella loro diversa qualità, rispettivamente, di appellante nella causa C-561/17 P e di intervenienti nelle cause C-515/17 P e C-561/17 P. In proposito, ricorda che, ai sensi dell'art. 219 RP Trib., è competente a statuire sulle spese relative, da un lato, ai procedimenti instaurati dinanzi a esso e, dall'altro, al procedimento di impugnazione dinanzi alla Corte. Tuttavia, tale disposizione, che riguarda il procedimento iniziale, quello di impugnazione e quello di rinvio, può giocoforza essere applicata solo alle spese sostenute dalle "parti nel procedimento dinanzi al Tribunale". Di conseguenza, essa non è applicabile alle parti che sono state ammesse a intervenire dalla Corte ai soli fini dell'impugnazione e che non erano tali nel processo iniziale. Non potendo, di propria iniziativa, applicare l'art. 184, par. 3, RP CG, al fine di statuire sulla domanda formulata da uno Stato membro che non abbia formalmente la qualità di "parte" dinanzi ad esso, il Tribunale conclude declinando la propria competenza a statuire sulle spese sostenute dalla ricorrente Polonia e dagli intervenienti in sede di impugnazione.

¹⁴⁰ V. sentenza del 23 settembre 2020, cause riunite T-515/13 RENV e T-719/13 RENV, *Spagna e a. c. Commissione*, EU:T:2020:434, punti 62-65.

¹⁴¹ Secondo la Commissione, la partecipazione nel giudizio di rinvio dell'interveniente ammesso nel solo giudizio di impugnazione è contraria al testo dell'art. 217, par. 1, RP Trib., soprattutto in quanto consentirebbe la partecipazione nel processo di prima istanza, che riprende a seguito dell'annullamento con rinvio, di parti che non potrebbero essere ammesse ad intervenire, dal momento che hanno proposto ricorsi tuttora pendenti. Al riguardo, essa sottolinea anche come il caso di specie sia diverso da quelli in cui siffatto intervento è stato ammesso vuoi perché la Corte non aveva statuito sulle spese della parte intervenuta in sede di impugnazione (v. Trib., 23 marzo 1993, causa T-43/89, *Gill c. Commissione*, EU:T:1993:24) vuoi perché il Tribunale si era pronunciato sull'istanza di intervento presentata nel processo di prima istanza (v. Trib., ordinanza del 2 settembre 2014, causa T-203/10 RENV, *Stichting Woonpunt e a. c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2014:792, punto 47).

¹⁴² Con ordinanze del presidente della Corte del 21 dicembre 2016, causa C-128/16 P, *Commissione c. Spagna e a.*, non pubblicata, EU:C:2016:1006 e causa C-128/16 P, *Commissione c. Spagna*

ossequio al principio di buona amministrazione della giustizia, di dover riconoscere loro analogo status nel giudizio di rinvio, allo scopo di assicurare un trattamento adeguato del contenzioso pendente dinanzi a sé e di promuovere così la continuità del contraddittorio, tanto più che le altre cause riguardanti la medesima decisione erano state sospese. Riguardo all'interpretazione dell'art. 217, par. 1, RP Trib., il Tribunale precisa che, nella misura in cui non definisce «le parti nel procedimento dinanzi [ad esso]», tale disposizione non esclude che gli intervenienti in sede di impugnazione possano acquisire ipso facto tale qualità nell'ambito del giudizio di rinvio.

4.2. La soluzione giurisprudenziale tracciata dalla Corte per rimediare alla lacuna contenuta nel regolamento di procedura del Tribunale

A siffatta divergenza giurisprudenziale, frutto essenzialmente di una lacuna normativa, ha posto recentemente rimedio la grande sezione della Corte con tre ordinanze gemelle emesse il 1° agosto 2022¹⁴³, seguendo le conclusioni dell'avvocato generale Szpunar¹⁴⁴. La scelta di attribuire tali cause alla grande sezione conferisce alla soluzione adottata tutta l'autorevolezza necessaria per indirizzare gli orientamenti futuri del Tribunale, rendendo così forse superfluo, se non per esigenze di certezza del diritto, un intervento normativo volto ad adeguare il RP Trib.

Oggetto dell'impugnazione dinanzi alla Corte è stata in questo caso la decisione del presidente della sezione del Tribunale investita della causa di rinvio, esplicitata in una lettera del cancelliere, di non versare agli atti le osservazioni sulle conclusioni da trarre dalla sentenza della Corte¹⁴⁵ presentate spontaneamente dalle parti intervenute in sede di impugnazione.

e a., non pubblicata, EU:C:2016:1007, diverse imprese beneficiarie, tra banche e altre entità, di un regime di tassazione agevolato applicabile ad alcuni contratti di locazione finanziaria, sono state ammesse ad intervenire a sostegno delle conclusioni delle ricorrenti in primo grado nel giudizio di impugnazione promosso dalla Commissione.

¹⁴³ Corte giust., ordinanze del 1° agosto 2022, causa C-31/22 P(I), *Atlas Copco Airpower e Atlas Copco c. Commissione*, EU:C:2022:620; causa C-32/22 P(I), *Anheuser-Busch Inbev e Ampar c. Commissione*, EU:C:2022:621, e causa C-74/22 P(I), *Soudal e Esko-Graphics c. Magnetrol e Commissione*, EU:C:2022:632, con nota di commento di A. RIGAUX, *Pourvoi – Intervention*, comm. 322, in *Europe*, n.10/2022.

¹⁴⁴ V. conclusioni dell'avvocato generale Szpunar, 14 luglio 2022, nelle cause C-31/22 P(I), C-32/22 P(I) e C-74/22 P(I), *Atlas Copco Airpower e Atlas Copco c. Commissione*, *Anheuser-Busch Inbev e Ampar/Commissione e Soudal e Esko-Graphics c. Commissione*, EU:C:2022:575.

¹⁴⁵ V. Corte giust., 16 settembre 2021, causa C-337/19 P, *Commissione c. Belgio e Magnetrol International*, EU:C:2021:741.

Come sottolineato dall'avvocato generale¹⁴⁶, le cause in parola sollevano espressamente la questione inedita della persistenza dello status di interveniente, ammesso in sede di impugnazione, nel procedimento che fa seguito al rinvio dinanzi al Tribunale. Inoltre, esse offrono alla Corte l'opportunità di pronunciarsi sulle norme relative alla ricevibilità delle impugnazioni avverso le decisioni che respingono un'istanza di intervento¹⁴⁷.

Anche in questo caso, la vicenda processuale all'origine di tali ordinanze è lunga e complessa e nasce dall'annullamento della decisione della Commissione, che aveva ritenuto che talune esenzioni concesse dal Belgio costituissero un regime di aiuti incompatibile con il mercato interno di cui aveva ordinato il recupero, avverso la quale avevano proposto ricorso, tra gli altri, il Belgio e la Magnetrol International¹⁴⁸, le cui cause erano state individuate come pilota. Nel giudizio di impugnazione proposto dalla Commissione avverso la sentenza di primo grado, diverse società, le cui cause erano state sospese in attesa dell'esito delle cause pilota, sono state ammesse ad intervenire a sostegno delle conclusioni della sola parte privata¹⁴⁹.

Nel 2021, la Corte ha annullato la sentenza del Tribunale, respingendo alcuni motivi e rinviando la causa a quest'ultimo affinché statuisse su altri¹⁵⁰. In vista della soluzione definitiva della causa rinviata dinanzi al Tribunale, le società intervenute in sede di impugnazione hanno presentato osservazioni sulle conclusioni da trarre dalla sentenza della Corte, che venivano tuttavia rifiutate dalla cancelleria e non versate agli atti. I suddetti intervenienti in sede di impugnazione hanno quindi,

¹⁴⁶ V. conclusioni dell'avvocato generale Szpunar, 14 luglio 2022, cause riunite C-31/22 P(I), C-32/22 P(I) e C-74/22 P(I), *Atlas Copco Airpower e Atlas Copco c. Commissione, Anheuser-Busch InBev e Ampar/Commissione e Soudal e Esko-Graphics c. Commissione*, cit., par. 1.

¹⁴⁷ L'art. 57, 1° c., St. stabilisce che può essere proposta impugnazione dinanzi alla Corte contro le decisioni del Tribunale che respingono un'istanza d'intervento presentata in applicazione dell'art. 40, 2° c., St., entro un termine di due settimane a decorrere dalla notifica della decisione di rigetto, da qualsiasi soggetto la cui istanza sia stata respinta [v., in proposito, C. NAÔMÉ, *Commento art. 57 Statuto*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 293-295]. Al contrario, non è ammesso, nel diritto dell'Unione, il diritto di adire la Corte con un'impugnazione avverso una decisione attraverso la quale il Tribunale abbia accolto un'istanza d'intervento (v. Trib., 29 luglio 2019, causa C-654/17 P, *Bayerische Motoren Werke e Freistaat Sachsen c. Commissione*, EU:C:2019:634, punti 24-56).

¹⁴⁸ V. sentenza del 14 febbraio 2019, *Belgio e Magnetrol International c. Commissione*, T-131/16 e T-263/16, EU:T:2019:91.

¹⁴⁹ Con ordinanze del 15 ottobre 2019, *Commissione c. Belgio e Magnetrol International*, il presidente della Corte ha autorizzato l'intervento *ad adiuvandum* dell'Anheuser-Busch InBev SA/NV, dell'Ampar BVBA, dell'Atlas Copco Airpower e dell'Atlas Copco (C-337/19 P, non pubblicata, EU:C:2019:909), nonché della Soudal NV e della Esko-Graphics BVBA (C-337/19 P, non pubblicata, EU:C:2019:915).

¹⁵⁰ Corte giust., 16 settembre 2021, C-337/19 P, *Commissione c. Belgio e Magnetrol International*, EU:C:2021:741.

dapprima, intimato al Tribunale di correggere l'errore e, successivamente, proposto impugnazione avverso la lettera della cancelleria e il diniego implicito di riconoscere loro lo status di intervenienti nel giudizio di rinvio.

Le ordinanze della Corte rispondono in sostanza a due questioni procedurali importanti.

In primo luogo, respingendo le eccezioni sollevate dalla Commissione, la Corte ammette la ricevibilità delle impugnazioni¹⁵¹, ai sensi dell'art. 57, 1° c., St., che giudica come dirette contro una decisione che, nonostante la sua forma inedita – una lettera della cancelleria del Tribunale –, è effettivamente imputabile a quest'ultimo e che ha l'effetto di negare, implicitamente, alle parti intervenienti in sede di impugnazione la medesima qualità nel successivo giudizio di rinvio dinanzi al Tribunale. Non si può infatti pretendere che un terzo ammesso ad intervenire in sede di impugnazione, che ritenga di beneficiare di pieno diritto dello status di interveniente nel giudizio di rinvio dinanzi al Tribunale, proponga formalmente un'istanza di intervento dinanzi a quest'ultimo al mero scopo di poterne impugnare, ai sensi della suddetta disposizione, la decisione di rigetto, a meno di non voler privare il terzo in questione di ogni tutela giurisdizionale dei diritti processuali di cui all'art. 40 St.¹⁵².

In secondo luogo – ed è senza dubbio l'aspetto di maggior rilievo di tali cause nel merito –, la Corte affronta la questione, sino a quel momento, come si è detto, controversa, del regime dell'intervento per quanto riguarda le parti ammesse ad intervenire, per la prima volta, in sede di impugnazione, quando essa abbia ritenuto l'impugnazione fondata, annullato la decisione del Tribunale e rinviato la causa a quest'ultimo affinché si pronunci¹⁵³. È in tal caso evidente, anche se l'argomento è contestato dalla Commissione sulla base di un'interpretazione letterale del RP Trib., che il nuovo esame da parte del Tribunale del ricorso di primo grado a seguito di una sentenza di annullamento con rinvio si iscrive nella continuità funzionale con il procedimento di impugnazione da cui trae origine¹⁵⁴.

In questa prospettiva, si può ritenere che le parti ammesse ad intervenire dinanzi alla Corte hanno necessariamente dimostrato di avere un interesse, ai sensi dell'art. 40 St., alla soluzione della controversia ad

¹⁵¹ V., tra tutte, Corte giust., ordinanza del 1° agosto 2022, causa C-31/22 P(I), *Atlas Copco Airpower e Atlas Copco c. Commissione*, EU:C:2022:620, punti 30-57.

¹⁵² Il meccanismo di sospensione provvisoria della sentenza di talune cause in ossequio al meccanismo delle cause pilota è peraltro irrilevante al riguardo (sul punto, v., tra tutte, ordinanza del 1° agosto 2022, *Atlas Copco Airpower e Atlas Copco c. Commissione*, cit., punto 95).

¹⁵³ V., tra tutte, Corte giust., ordinanza del 1° agosto 2022, causa C-31/22 P(I), *Atlas Copco Airpower e Atlas Copco c. Commissione*, cit., punti 69-71.

¹⁵⁴ Per inciso, la continuità funzionale non va confusa con quella procedurale, che, di fatto, non esiste dal momento che le singole cause (la causa iniziale e la causa cd. RENV) hanno una diversa iscrizione a ruolo e un fascicolo distinto.

essa sottoposta, che, salvo casi eccezionali¹⁵⁵, persiste con riferimento alle questioni che devono essere decise dal Tribunale nel procedimento che fa seguito al rinvio¹⁵⁶. Tale interesse non può logicamente essere diverso a seconda che la Corte decida di statuire definitivamente sulla causa che ha costituito oggetto dell'impugnazione o, al contrario, di rinviarne l'esame al Tribunale. Inoltre, nulla esclude l'eventualità di un nuovo giudizio di impugnazione dinanzi alla Corte, avente ad oggetto la decisione resa dal Tribunale all'esito del procedimento di rinvio¹⁵⁷, nel corso del quale le parti intervenienti in sede di impugnazione vedrebbero rivivificato il loro status, il che non solo lederebbe la continuità del contraddittorio dinanzi ai giudici dell'Unione, ma renderebbe intermittente la partecipazione al processo dinanzi ad essi pur trattandosi di una sola e medesima controversia¹⁵⁸.

Un ultimo argomento concerne il regime delle spese. In proposito, la Corte ritiene che sarebbe paradossale che, nel contesto della fase che fa seguito al rinvio, il Tribunale potesse pronunciarsi sulle spese relative alla fase dell'impugnazione, ai sensi dell'art. 219 RP Trib., senza che le parti ammesse ad intervenire in tale fase si siano potute esprimere al riguardo¹⁵⁹.

La Corte, fondandosi sull'insieme di queste considerazioni, ha quindi accolto le impugnazioni e annullato la decisione impugnata.

¹⁵⁵ Ad esempio, qualora la Corte si sia pronunciata definitivamente su taluni aspetti di una causa prima di disporre il rinvio al Tribunale, non si può escludere che l'interveniente in sede di impugnazione abbia perso l'interesse alla soluzione della controversia nella fase di rinvio (v., in proposito, ordinanza del 16 giugno 2020, *Uniwrsytet Wrocławski c. REA*, cit., punto 17).

¹⁵⁶ V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Szpunar, 14 luglio 2022, cause riunite C-31/22 P(I), C-32/22 P(I) e C-74/22 P(I), *Atlas Copco Airpower e Atlas Copco c. Commissione, Anheuser-Busch Inbev e Ampar c. Commissione e Soudal e Esko-Graphics c. Commissione*, cit., par. 74. Al riguardo, va tuttavia osservato che l'interesse alla soluzione della causa dinanzi alla Corte, che riguarda precipuamente la contestazione di una decisione del Tribunale, può differire da quello di cui si è portatori nella causa dinanzi a quest'ultimo, il cui oggetto è l'atto dell'istituzione impugnato (con riguardo al tema della ricevibilità, v., per esempio, ordinanza del presidente della Corte del 22 ottobre 2019, causa C-173/19 P, *Scandlines Danmark e Scandlines Deutschland c. Commissione*, non pubblicata, EU:C:2019:907, punto 15), dal che si potrebbe inferire che l'interesse alla soluzione della causa dinanzi alla Corte non implica necessariamente *ipso facto* il riconoscimento di analogo interesse per quanto riguarda la causa davanti al Tribunale.

¹⁵⁷ V., per esempio, la Corte giust., 2 febbraio 2023, , cause riunite C-649/20 P, C-658/20 P e C-662/20 P, *Spagna e a. c. Commissione*, EU:C:2023:60, in cui la Spagna e numerose altre parti private, tra cui quelle ammesse a intervenire nel primo giudizio di impugnazione dinanzi alla Corte, hanno chiesto (e in parte ottenuto) l'annullamento della sentenza Trib., 23 settembre 2020, cause riunite T-515/13 RENV e T-719/13 RENV, *Spagna e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2020:434 che aveva respinto i ricorsi di annullamento proposti dalla stessa Spagna e da altre due imprese contro la decisione 2014/200/UE della Commissione, del 17 luglio 2013, relativa al regime di aiuti SA.21233 C/11 (ex NN/11, ex CP 137/06), al quale la Spagna aveva dato esecuzione – Regime di tassazione applicabile ad alcuni contratti di locazione finanziaria (GUUE 2014, L 114, p. 1).

¹⁵⁸ V., tra tutte, ordinanza del 1° agosto 2022, *Atlas Copco Airpower e Atlas Copco c. Commissione*, cit., punto 84.

¹⁵⁹ V., tra tutte, ordinanza del 1° agosto 2022, *Atlas Copco Airpower e Atlas Copco c. Commissione*, cit., punti 85-90.

Tale approccio è stato recentemente confermato anche nel contesto di un giudizio di impugnazione¹⁶⁰, in cui la Corte ha esplicitamente respinto l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione nei confronti, segnatamente, degli appellanti che avevano rivestito la qualità di intervenienti nel giudizio di rinvio dinanzi al Tribunale¹⁶¹ per il solo fatto di aver acquisito tale status nell'ambito del giudizio di impugnazione.

Riferendosi alle citate ordinanze gemelle¹⁶², la Corte ha, in particolare, ribadito che, ai sensi dell'art. 40 St., i diritti processuali garantiti alle parti intervenienti dal RP Trib, nonché il principio di buona amministrazione della giustizia impongono, nella prospettiva di un'articolazione coerente dei processi dinanzi alle due istanze giurisdizionali dell'Unione e al fine di promuovere la continuità del dibattito contenzioso, che una parte interveniente per la prima volta in sede di impugnazione dinanzi alla Corte benefici ipso iure del medesimo status nell'ambito del giudizio di rinvio dinanzi al Tribunale¹⁶³. In virtù del riconoscimento di tale status, che conferisce loro la qualità di "parti" nel processo, tali imprese sono peraltro legittimate, in forza dell'art. 56, 2° c., St.¹⁶⁴, a impugnare la sentenza del Tribunale, ove quest'ultima le riguarda direttamente¹⁶⁵.

La parte ammessa ad intervenire per la prima volta in sede di impugnazione, nel conservare tale status nel successivo giudizio di rinvio dinanzi al Tribunale, in una logica volta a considerare in maniera unitaria e dinamica l'intera vicenda processuale, si eleva così a ricorrente (rectius, appellante) a titolo principale nei confronti della decisione resa dal Tribunale all'esito di tale giudizio.

¹⁶⁰ V. sentenza del 2 febbraio 2023, cause riunite C-649/20 P C-658/20 P e C-662/20 P, *Spagna e a. c. Commissione*, cit., punti 20-26.

¹⁶¹ Secondo la Commissione, il Tribunale aveva violato l'art. 217 RP Trib., incorrendo in un errore di diritto, per aver riconosciuto la qualità di parti intervenienti a soggetti che non avevano chiesto di intervenire nel giudizio di prima istanza, considerato che tale disposizione limiterebbe in modo inequivocabile le parti legittimate a depositare osservazioni nell'ambito del giudizio di rinvio a quelle aventi la qualità di "parti nel procedimento dinanzi al Tribunale".

¹⁶² V. in particolare, ordinanza del 1° agosto 2022, causa C-74/22-P (I), *Soudal e Esko-Graphics c. Magnetrol e Commissione*, EU:C:2022:632, punto 124.

¹⁶³ V. Corte giust., 2 febbraio 2023, cause riunite C-649/20 P C-658/20 P e C-662/20 P, *Spagna e a. c. Commissione*, cit., punto 23; al riguardo, v., anche, tra tutte, Corte giust., ordinanza del 1° agosto 2022, *Atlas Copco Airpower e Atlas Copco c. Commissione*, cit., punto 96.

¹⁶⁴ È appena il caso di ricordare che, ai sensi dell'art. 56, 2° c., St., «[l]’impugnazione può essere proposta da qualsiasi parte che sia rimasta parzialmente o totalmente soccombente nelle sue conclusioni. Tuttavia, le parti intervenienti diverse dagli Stati membri e dalle istituzioni dell’Unione possono proporre impugnazione soltanto qualora la decisione del Tribunale le concerna direttamente».

¹⁶⁵ Nella fattispecie, la Corte ha ritenuto che, conformemente alla sua giurisprudenza, fosse pacifico che, in esecuzione della sentenza del Tribunale impugnata, le appellanti sarebbero state obbligate a rimborsare gli aiuti dei quali avevano beneficiato, oggetto della decisione della Commissione contestata (v. Corte giust., 2 febbraio 2023, cause riunite C-649/20 P, C-658/20 P e C-662/20 P, *Spagna e a. c. Commissione*, cit., punti 25 e 26).

4.3. (segue): conseguenze pratiche

Se la soluzione per cui ha optato la grande sezione della Corte dissipa definitivamente ogni possibile dubbio circa lo status dell'interveniente in sede di impugnazione nel giudizio di rinvio dinanzi al Tribunale, ciò nondimeno essa è suscettibile di sollevare talune difficoltà, soprattutto rispetto alla prassi di quest'ultimo. Tra queste figurano la questione della riservatezza, che ancora una volta viene alla ribalta, tra gli intervenienti ammessi in sede di impugnazione e le parti principali in prima istanza¹⁶⁶, la parziale rimessa in discussione del meccanismo delle cause pilota, con possibile elusione della sospensione disposta per le cause ad esse connesse, e, quanto meno in linea teorica, il rischio di un possibile sviamento della procedura, qualora l'intervento in sede di impugnazione sia finalizzato esclusivamente all'accesso al fascicolo di prima istanza della causa pilota.

Al riguardo, si possono configurare almeno due soluzioni. La prima, e probabilmente più lineare, consiste nell'interpretare l'art. 217 RP Trib. in maniera conforme alla recente giurisprudenza della Corte, senza dover ricorrere a una sua modifica. In tal caso, onde eludere o circoscrivere tutte le eventuali questioni afferenti alla riservatezza (che riguarderanno quindi solo le osservazioni relative alle conseguenze da trarre dalla decisione della Corte), all'interveniente in sede di impugnazione si riconosce il medesimo status dinanzi al Tribunale unicamente con riferimento alla causa di rinvio¹⁶⁷, limitando conseguentemente l'accesso al solo fascicolo della causa cd. RENV¹⁶⁸. Siffatta soluzione non pregiudicherebbe peraltro il diritto dei terzi interessati a far valere i loro diritti e ad esporre i loro argomenti, quale discende dall'art. 47 CdfUE¹⁶⁹, dal momento che

¹⁶⁶ V., per esempio, *inter alia*, Trib., ordinanza del 21 settembre 2018, causa T-719/13 RENV, *Lico Leasing et Pequeños y Medianos Astilleros Sociedad de Reversión c. Commissione*, relativa alla richiesta di riservatezza formulata dalla ricorrente nei confronti della richiesta di accesso al fascicolo della causa di primo grado da parte degli intervenienti in sede di impugnazione ammessi nel giudizio di rinvio.

¹⁶⁷ Una soluzione di questo tipo sarebbe peraltro opportuna, nella misura in cui, nella situazione attuale, tenuto conto del termine non prorogabile, di cui all'art. 217, par. 1, RP Trib., di due mesi, comune a tutte le parti e decorrente dalla notifica della decisione della Corte, per il deposito di osservazioni, l'accesso al fascicolo della causa di primo grado avviene spesso a ridosso della scadenza di tale termine, se non addirittura dopo, e unicamente alla versione non riservata degli atti, di talché il tempo per esaminare le eventuali obiezioni alla richiesta di riservatezza sarebbe in pratica insufficiente.

¹⁶⁸ Questa è la sigla, tratta dal francese "renvoi", che viene giustapposta al numero attribuito originariamente alla causa introdotta dinanzi al Tribunale (T-*/AA), per distinguere il giudizio di rinvio a seguito dell'annullamento di una decisione del Tribunale e il giudizio di primo grado dal quale questa è scaturita.

¹⁶⁹ V. ordinanza del presidente della Corte del 10 settembre 2019, causa C-597/18 P, *Consiglio c. K. Chrysostomides & Co. e a.*, cit., punto 18.

potranno esercitarlo compiutamente nell'ambito del giudizio di rinvio dinanzi al Tribunale¹⁷⁰.

Un'altra opzione, che però al momento non sembra essere stata presa in considerazione, potrebbe essere quella di modificare l'art. 217, par. 1, RP Trib., prevedendo espressamente, da una parte, che, qualora la decisione successivamente annullata sia intervenuta dopo la chiusura della fase scritta nel merito dinanzi al Tribunale, anche le parti del processo davanti alla Corte possono depositare le loro osservazioni scritte sulle conclusioni che devono essere tratte dalla decisione di annullamento con rinvio e, dall'altra, che lo Stato membro o l'istituzione che ha proposto impugnazione ai sensi dell'art. 56, 3° c., St., nonché le parti ammesse ad intervenire solo in sede di impugnazione non hanno accesso al fascicolo di primo grado. Questa seconda soluzione sembra preferibile nella misura in cui, nel codificare l'orientamento della Corte, chiarirebbe anche i diritti processuali dell'interveniente, prevenendo ogni possibile conflitto tra le parti.

5. Qualche considerazione conclusiva

La concezione unitaria del rito, nel cui alveo sono costrette le eterogenee funzioni che la Corte e il Tribunale sono chiamati a esercitare nel sistema giurisdizionale dell'Unione, ha impedito e continua di fatto a impedire la piena utilizzazione, per quanto adattata, di istituti sviluppatasi in maniera organica e multidisciplinare nei sistemi processuali interni, com'è precipuamente il caso dell'intervento di terzi nei ricorsi diretti. Ciò è tanto più vero se si pensa che l'interesse di terzi a intervenire assume inevitabilmente una fisionomia specifica in ciascun tipo di azione processuale.

In mancanza di una visione mirante ad adattare plasticamente l'istituto dell'intervento alle multiformi esigenze del processo dinanzi ai due organi giurisdizionali dell'UE, la tutela delle parti private interessate a intervenire in causa è rimasta sempre più compressa tra le urgenze di velocizzazione (o di non intralcio dell'andamento) del processo e gli interessi delle parti principali (si pensi, tra tutti, per l'appunto allo spinoso tema della riservatezza)¹⁷¹.

¹⁷⁰ Tale soluzione sarebbe peraltro agevolmente applicabile anche agli Stati membri e alle istituzioni che abbiano proposto impugnazione in forza dell'art. 56, 3° c., St., senza essere intervenuti in primo grado. Non sembra infatti opporvisi la precisazione secondo cui essi «si trovano in una posizione identica a quella di Stati membri o istituzioni intervenuti in primo grado», poiché siffatta “identità”, da un lato, riguarda il solo procedimento di impugnazione dinanzi alla Corte e, dall'altro lato, non riguarda l'accesso al fascicolo di primo grado, che resta precluso a tali parti.

¹⁷¹ Cfr. D. ADAMO, *op. cit.*, p. 180.

Questa prospettiva lievemente asfittica, che è stata fortemente condizionata dal concreto espletarsi degli interventi delle parti private nell'ambito soprattutto del contenzioso c.d. economico¹⁷², impedisce tuttavia un maggior afflusso nel processo di deduzioni e un supporto istruttorio potenzialmente più adeguato, che potrebbero rivelarsi utili, proprio in tale contenzioso, al fine di avere uno spettro più ampio di opinioni e valutazioni sulle diverse problematiche sottese alla causa e sull'impatto che la decisione finale potrebbe avere. Il che rischia, in ultima analisi, di affievolire eccessivamente il diritto alla protezione giurisdizionale effettiva sancito dall'art. 47 CdfUE applicabile anche nei confronti dei terzi interessati a prendere parte al processo¹⁷³.

Se, allo stato, sembra difficile prevedere l'avvio di una riflessione di ampio respiro sulla disciplina normativa dell'intervento, *a fortiori* in un'ottica di maggior apertura del processo ai terzi¹⁷⁴, non va tuttavia sottovalutata la dinamicità, condita da sano pragmatismo, che la Corte, collegialmente o in composizione monocratica (nella persona del suo presidente o vice-presidente), ha dimostrato, soprattutto in questi ultimi anni, nell'affrontare (senza mai sottovalutarle) le molteplici problematiche che la disciplina dell'intervento pone. Non è dunque illusorio immaginare che la Corte possa continuare a svolgere un ruolo propulsivo in materia favorendo l'apertura di maggiori spiragli per l'intervento di terzi e chissà magari anche, in una prospettiva *de iure condendo*, attenuando le restrizioni di cui all'art. 40, 2° c., St., di cui si è detto in precedenza.

Le modifiche apportate negli ultimi anni ai regolamenti di procedura di Corte e Tribunale hanno sicuramente favorito lo snellimento di quello che, tecnicamente, è un incidente di procedura che si innesta nel processo principale, ciò nondimeno è innegabile che l'intervento nel processo ne causa inevitabilmente un allungamento della durata. È però evidente, da questo punto di vista, che l'aspetto più problematico e, per certi versi, imponderabile riguarda le richieste di riservatezza, che possono in effetti appesantire molto il processo.

Al riguardo, va tuttavia precisato che le problematiche inerenti alla riservatezza, che – lo si ripete – riguardano una percentuale minore dei

¹⁷² Intendendosi per tale il contenzioso che racchiude le cause riguardanti l'applicazione delle norme in materia di concorrenza vigenti per le imprese, delle norme riguardanti gli aiuti concessi dagli Stati e delle norme riguardanti le misure di difesa commerciale.

¹⁷³ Sul diritto dell'interveniente alla protezione giurisdizionale effettiva v. le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, 6 dicembre 2007, cause riunite C-341/06 P e C-342/06 P, *Chronopost c. UFEX e a.*, EU:C:2007:758, par. 46.

¹⁷⁴ Secondo il rapporto annuale di attività della cancelleria del Tribunale per l'anno 2022, il numero totale delle istanze di intervento dinanzi al Tribunale è diminuito negli ultimi tre anni, mentre è cresciuto il numero delle parti ammesse ad intervenire. Nel 2022, il 76,2% delle istanze di intervento è stato presentato da parti privilegiate, mentre le persone fisiche o giuridiche, nel 2022, rappresentano solo il 14,8% delle parti ammesse ad intervenire.

processi dinanzi prevalentemente al Tribunale (vale a dire quelli in cui la richiesta di trattamento riservato sia contestata), non possono elidere né offuscare l'importanza della partecipazione di terzi realmente interessati all'esito del processo. Occorre, dunque, trovare delle soluzioni volte ad arginare e ridurre al minimo i conflitti in materia di riservatezza, che possono essere individuate sia a livello giurisprudenziale¹⁷⁵, attraverso un'applicazione rigorosa e coerente del criterio dell'interesse alla soluzione della controversia¹⁷⁶, per consentire l'ingresso nel processo alle sole parti realmente interessate, sia a livello di prassi, attraverso una semplificazione della gestione dei conflitti sulla riservatezza che potrebbe passare, per esempio, attraverso l'adozione di misure di organizzazione del procedimento¹⁷⁷, sia, infine, a livello normativo, rivedendo tutte le disposizioni pertinenti in materia e magari disciplinando in maniera distinta, a seconda del tipo di processo, le diverse forme di intervento.

¹⁷⁵ Si pensi, per esempio, alle domande di intervento nelle cause relative ai ricorsi diretti contro le decisioni della Commissione che constatano degli illeciti anticoncorrenziali e infliggono ammende, il cui unico scopo è di stabilire se il comportamento della ricorrente costituisca un'infrazione alle regole della concorrenza e se l'ammenda inflitta e il suo importo siano giustificati. Il Tribunale non si pronuncia affatto sul risarcimento che spetterebbe ai soggetti, concorrenti o clienti, lesi dall'illecito anticoncorrenziale, anche se è evidente che la sua decisione, pur confermando l'analisi della Commissione, può essere all'origine di un contenzioso di natura risarcitoria successivo, ed è dunque comprensibile che, in tali cause, le imprese che hanno spesso rivestito il ruolo di denunciante dinanzi alla Commissione intendano partecipare al processo dinanzi al Tribunale in qualità di intervenienti *ad opponendum*. La partecipazione di tali soggetti, spesso numerosi, al processo ne complica inevitabilmente lo svolgimento, soprattutto in ragione delle richieste di trattamento riservato del fascicolo di causa che questo tipo di interventi può comportare, apportando un valore aggiunto, spesso limitato, al dibattito processuale. Sarebbe, in tal caso, opportuno mantenere un approccio giurisprudenziale rigoroso, limitando il diritto ad intervenire alle sole parti in grado di dimostrare un interesse sufficiente alla soluzione della controversia, che verte, per l'appunto, sulla valutazione del carattere censurabile del comportamento di un'impresa e della sanzione inflitta e non su quella di un atto di portata generale o sulle conseguenze, in particolare in termini risarcitori, del comportamento illecito di cui trattasi.

¹⁷⁶ V. per esempio, Trib., ordinanze del 7 dicembre 2018, causa T-612/17, *Google e Alphabet c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2018:1001, punti 14 e 15 e del 17 dicembre 2018, causa T-612/17, *Google e Alphabet c. Commissione*, non pubblicata, EU:T:2018:1005, punti 20 e 21.

¹⁷⁷ V. *supra* nota n° 96.

ABSTRACT

Il presente contributo riguarda esclusivamente l'intervento di terzi nelle cause introdotte mediante ricorsi diretti dinanzi al giudice dell'Unione dalle parti pubbliche e/o dalle parti private.

Dopo una breve presentazione della nozione di parti nel diritto processuale dell'UE, l'analisi è incentrata, in primo luogo, sulla *ratio* e sulle caratteristiche principali dell'intervento di terzi nei ricorsi diretti, in secondo luogo, su alcune lacune e criticità della vigente disciplina dell'intervento e, in terzo luogo, sulla questione, oggetto di un recente e complesso dibattito giurisprudenziale, relativa allo *status* del terzo interveniente ammesso in sede di impugnazione nel giudizio instauratosi dinanzi al Tribunale a seguito di annullamento con rinvio della sentenza di primo grado. Infine, a guisa di conclusioni, si prospetteranno possibili ipotesi di maggiore apertura del processo a favore delle parti private potenzialmente interessate a intervenire in giudizio.

Le présent article porte exclusivement sur l'intervention de tiers dans les recours directs introduits devant le juge de l'Union par les parties publiques et/ou les parties privées.

Après une courte présentation sur la notion de parties dans le contentieux de l'UE, l'analyse est centrée, premièrement, sur la *raison d'être* et les caractéristiques principales de l'intervention de tiers dans les recours directs, deuxièmement, sur certaines lacunes et aspects critiques du régime de l'intervention et, troisièmement, sur la question, qui fait l'objet d'un débat jurisprudentiel récent et complexe, relative au *statut* du tiers intervenant dans la procédure de pourvoi dans le cadre de la procédure engagée devant le Tribunal à la suite de l'annulation avec renvoi de l'arrêt de première instance. Enfin, en guise de conclusions, sont envisagées des hypothèses possibles d'une ouverture plus importante de la procédure en faveur des parties privées potentiellement intéressées à intervenir en justice.

This contribution concerns third parties' intervention in direct actions brought before the EU Judicature by public and/or private parties.

After a short presentation of the notion of parties in the framework of EU procedural law, the analysis focuses, first, on the *rationale* and main characteristics of the intervention of third parties in direct actions, secondly, on certain shortcomings and criticisms of the intervention regime in force and, thirdly, on the issue, which is the subject of recent and complex case-law, of the *status* of the third party admitted to appeal in the proceedings before the General Court following the annulment of the first instance judgment and the referral of the case back to the latter.

Finally, by way of conclusions, the possibility that potentially interested private parties are granted wider scope for intervening in the proceedings will be envisaged.