

NUOVI ORIZZONTI PER LA LEGITTIMAZIONE ATTIVA: L'ACCESSO DELLE ASSOCIAZIONI AL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ DEGLI ATTI DELL'UNIONE EUROPEA *

di Alessia Mariarosaria BORGESE**

ABSTRACT

Il contributo esamina le conclusioni dell'Avvocata Generale Čapeta nella causa C-555/24 P, MEDEL e a. c. Consiglio, relativa alla legittimazione ad agire di associazioni di magistrati avverso la decisione del Consiglio di approvazione del piano nazionale di ripresa e resilienza polacco, con particolare riguardo ai traguardi in materia di indipendenza giudiziaria. Muovendo dai requisiti dell'art. 263, quarto comma, T.F.U.E., l'analisi ricostruisce il trattamento dell'incidenza diretta e individuale e il criterio generale che l'Avvocata Generale propone per l'accesso delle associazioni al sindacato di legittimità. Il commento colloca tale proposta nel solco della giurisprudenza sulla tutela giurisdizionale effettiva, saggiandone la tenuta rispetto alla tradizione restrittiva di matrice Plaumann e alle più recenti aperture nel contenzioso strategico e di rule of law. Se ne valutano infine la coerenza sistematica e le implicazioni per il ruolo delle formazioni associative dinanzi al giudice dell'Unione.

SOMMARIO

1. Premessa..... 1
2. Il contesto normativo relativo al dispositivo per la ripresa e la resilienza 2
3. La vicenda processuale: i super traguardi del P.N.R.R. Polacco e l'ordinanza di irricevibilità del Tribunale..... 3
4. Il quadro normativo: la legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati ex art. 263, quarto comma, T.F.U.E. 6

5. Le conclusioni dell'avvocata generale Čapeta: struttura e dispositivo 7
- 5.1. La legittimazione «per conto dei propri membri»: l'incidenza diretta e individuale sui giudici polacchi (e non) 7
- 5.2. La svolta: la legittimazione «in nome proprio» e la teoria dell'«identità» dell'associazione 11
6. Osservazioni conclusive..... 15

1. PREMESSA

«Quando un'associazione che rappresenta interessi collettivi può adire direttamente i giudici dell'Unione?». È con questo interrogativo che l'Avvocata Generale Čapeta ha aperto le proprie conclusioni generali nel caso *Medel*, relative ad una delle questioni più classiche, ma allo stesso tempo più controverse, del ricorso di annullamento: la legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (T.F.U.E.).²

La vicenda è insorta dalle richieste di quattro associazioni rappresentative di giudici - *Medel*, l'International Association of Judges (I.A.J.), l'Association of European Administrative Judges (A.E.A.J.) e la fondazione olandese *Rechters voor Rechters* - le quali avevano proposto dinanzi al Tribunale taluni ricorsi di annullamento avverso una decisione del Consiglio dell'Unione, con la quale veniva approvato il piano nazionale per la ripresa e la resilienza (P.N.R.R.) della Polonia, comprensivo di alcuni “traguardi” in materia di

* Riflessioni a margine delle conclusioni dell'Avvocata Generale Čapeta nel caso *Medel*.

**Perfezionanda del Corso di Perfezionamento in Diritto dell'Unione Europea: la tutela dei diritti. Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Conclusioni dell'Avvocata Generale T. Čapeta, presentate il 16 aprile 2026, causa C-555/24 P, *Medel e a./Consiglio*. Seppur molto spesso la Corte si sia conformatà alle conclusioni degli

Avvocati Generali, è bene ricordare in questa sede che queste ultime non sono vincolanti al fine della decisione della Corte di giustizia.

² Ai sensi dell'art. 263, quarto comma, T.F.U.E., «qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre [...] un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione».

sistema giudiziario che richiedevano modifiche dell'intero sistema da parte di tale Stato membro. Con ordinanza del 4 giugno 2024 il Tribunale, in Grande Sezione, aveva dichiarato i ricorsi irricevibili per difetto di legittimazione ad agire.³

Investita dell'impugnazione, l'Avvocata Generale ha proposto alla Corte di annullare tale ordinanza, di dichiarare ricevibili i ricorsi e di rinviare la causa al Tribunale perché statuisca nel merito.

La presente nota si propone di ricostruire l'iter argomentativo delle conclusioni e di valutarne la portata, che si colloca al crocevia tra accesso alla giustizia, tutela dello Stato di diritto (artt. 2 e 19, par. 1, T.U.E.; art. 47 della Carta) e ruolo delle associazioni nel processo democratico dell'Unione.

2. IL CONTESTO NORMATIVO RELATIVO AL DISPOSITIVO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA

Sebbene l'impugnazione riguardi unicamente la questione della legittimazione ad agire per promuovere un ricorso di annullamento, non è possibile comprendere a fondo la causa senza prima aver dato una breve spiegazione dello strumento finanziario, ovvero il dispositivo per la ripresa e la resilienza, istituito dal regolamento (UE) 2021/241.4

Si tratta di uno strumento finanziario temporaneo, utilizzato esclusivamente nel quadro

pluriennale 2021-2027⁵ per il finanziamento del programma Next Generation EU, concordato in seguito alla pandemia da Covid-19.⁶ Esso finanzia le riforme e gli investimenti degli Stati membri entro il 31 dicembre 2026⁷, e presenta una novità peculiare: è finanziato con fondi presi in prestito dalla Commissione europea sui mercati dei capitali. Il debito contratto deve essere rimborsato entro il 2058.

La spesa a titolo del dispositivo consiste in sovvenzioni e prestiti concessi agli Stati membri sulla base dei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza (PRR).⁸ Ciò significa che le riforme e gli investimenti da finanziare sono scelti e proposti dagli Stati membri in funzione delle loro specifiche esigenze. Tali riforme, tuttavia, devono perseguire uno dei sei obiettivi che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento, ovvero, ai sensi dell'art. 3: (1) transizione verde; (2) trasformazione digitale; (3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; (4) coesione sociale e territoriale; (5) salute, resilienza economica, sociale e istituzionale; e (6) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze. È possibile notare, da tale elenco, che i finanziamenti concessi dallo strumento mirano a qualcosa che vada oltre la semplice ripresa dalla pandemia.

È ragionevole, inoltre, che lo strumento sia *basato sulla performance*⁹: i pagamenti agli Stati membri sono subordinati al conseguimento di

³ Trib., ord. 4 giugno 2024, *Medel e a./Consiglio*, da T-530/22 a T-533/22, EU:T:2024:363 («ordinanza impugnata»).

⁴ Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del P.N.R.R. della Polonia, del 17 giugno 2022. In particolare, si vedano i considerando 45 e 50 e l'allegato (traggendo F1G, F2G, F3G).

⁵ A causa della nuova situazione geopolitica, nel prossimo quadro pluriennale 2028-2034 potrebbero essere utilizzati nuovi strumenti di finanziamento, così come suggerito dal Consiglio in un accordo per la raccolta di 150 miliardi di euro per finanziare gli investimenti per la difesa degli Stati membri. Per ulteriori informazioni si veda https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/safe-security-action-europe_en.

⁶ Sulle implicazioni costituzionali del programma, e sulla sua idoneità a mutare in modo permanente la lettura del diritto dell'Unione al di là della contingenza emergenziale, si vedano P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, in *Common Market Law Review*, 2022, vol. 59, n. 2, p. 433 ss.; B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan:*

The Legal Engineering of an Economic Policy Shift, ivi, 2021, p. 635 ss.; F. FABBRINI, *Next Generation EU: Legal Structure and Constitutional Consequences*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2022, p. 45 ss.

⁷ Articolo 24, paragrafo 1 e considerando 53 del regolamento sul dispositivo.

⁸ Ibid, articolo 4, paragrafo 2 e considerando 30.

⁹ Si veda E. RUBIO e a., *The tools for protecting the EU budget from breaches of the rule of law: the Conditionality Regulation in context*, Parlamento europeo, direzione generale delle Politiche interne, dipartimento tematico Affari di bilancio, aprile 2023, p. 50; J. ZETTLIN, D. BOKHORST e E. EIHMANIS, *National recovery and resilience plans*, in F. FABBRINI e C.A. PETIT (a cura di), *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2024, p. 144; C. FASONE, M. SIMONCINI, *Next Generation EU and Governance by Conditionality: A Transformation of the European Economic Constitution?*, in *European Papers*, 2024, vol. 9, n. 3, p. 1148 ss., p. 1154.

“traguardi e obiettivi”¹⁰ proposti dallo Stato e approvati dalle istituzioni, e proporzionati in base ai progressi compiuti nella realizzazione delle riforme e degli investimenti nei rispettivi P.R.R.¹¹

Alcuni traguardi, qualificati come “super traguardi”, devono essere conseguiti prima di ogni pagamento. Tre di tali super traguardi relativi al sistema giudiziario polacco sono oggetto della causa di cui trattasi.

In aggiunta, la spesa a titolo del dispositivo è soggetta alla condizionalità, compresa la condizionalità dello Stato di diritto, come avviene per altri quadri finanziari dell'Unione.¹² Ciò implica che, generalmente, i pagamenti provenienti dal bilancio dell'Unione siano subordinati a condizione che perseguano obiettivi politici dell'Unione che vanno oltre la finalità principale della spesa.

La procedura per la concessione del sostegno finanziario a norma del regolamento si articola in diverse fasi: in primo luogo, uno Stato membro che intenda ricevere sostegno finanziario a titolo del dispositivo presenta un P.R.R. alla Commissione.¹³ Il piano deve contenere una serie di elementi, tra cui, *inter alia*, una spiegazione di come esso contribuisca ad affrontare le sfide nelle raccomandazioni specifiche per paese (R.S.P.) del Consiglio, nonché i traguardi e gli obiettivi previsti insieme ad un apposito calendario indicativo per l'attuazione e il monitoraggio delle riforme e degli investimenti. In secondo luogo, la Commissione, in cooperazione con lo Stato membro, valuta il P.R.R. entro due mesi e presenta una proposta di decisione

di esecuzione del Consiglio.¹⁴ In terzo luogo, il Consiglio, su proposta della Commissione, approva entro quattro settimane una decisione di esecuzione mediante la quale valuta il P.R.R. presentato dallo Stato membro.¹⁵ Infine, una volta conseguiti i traguardi e gli obiettivi prefissati, lo Stato membro può presentare richiesta di pagamento motivata alla Commissione.¹⁶ Qualora la Commissione effettui una valutazione positiva¹⁷, viene adottata una decisione che autorizza l'erogazione.¹⁸ Al contrario, in caso di valutazione negativa a causa del mancato raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi, il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario viene sospeso.¹⁹

Nel caso di specie, il ricorso di annullamento proposto verte su una decisione di esecuzione del Consiglio, dunque è precedente alle fasi che consentono di autorizzare o negare l'effettiva erogazione dei fondi.

3. LA VICENDA PROCESSUALE: I SUPER TRAGUARDI DEL P.N.R.R. POLACCO E L'ORDINANZA DI IRRICEVIBILITÀ DEL TRIBUNALE

La Polonia, aveva presentato il proprio P.N.R.R. il 3 maggio 2021; la Commissione ne aveva dato valutazione positiva il 1° giugno 2022 e, su sua proposta²⁰, il 17 giugno 2022 il Consiglio aveva adottato la decisione di esecuzione di

¹⁰ Ovvero, ai sensi dell'art. 2, par. 4 del regolamento sul dispositivo «misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento, intendendo per traguardi i risultati qualitativi e per obiettivi i risultati quantitativi».

¹¹ Considerando 51 e 52 del regolamento sul dispositivo.

¹² Per un approfondimento si vedano le conclusioni dell'Avvocato Generale Campos Sánchez-Bordona presentate nella causa *Ungheria/Parlamento e Consiglio* (C-156/21, EU:C:2021:974, paragrafi da 96 a 115), che trattano dei meccanismi di condizionalità finanziaria nel diritto dell'Unione.

¹³ Ibid, articolo 18 e considerando 39.

¹⁴ A tale riguardo, l'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento sul dispositivo stabilisce: «[q]ualora la Commissione valuti positivamente il piano per la ripresa e la resilienza, la proposta della Commissione di decisione di esecuzione del Consiglio *stabilisce le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere attuati dallo Stato membro, compresi i traguardi e gli obiettivi* e i contributi finanziari calcolati conformemente all'articolo 11». Il paragrafo 5, lettera e), dello stesso articolo stabilisce che la proposta della Commissione al

Consiglio deve anche stabilire le misure necessarie per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea. Tale disposizione fa riferimento all'articolo 22 del regolamento sul dispositivo, ai sensi del quale, nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile.

¹⁵ Articolo 20, paragrafo 1 e considerando 45 del regolamento sul dispositivo.

¹⁶ Ibid, art. 24, paragrafo 2.

¹⁷ È comunque necessario il parere del comitato economico e finanziario.

¹⁸ Ibid, art. 24, paragrafo 5.

¹⁹ Ibid, art. 24, paragrafo 6. A tal proposito si segnala che la sospensione viene revocata solo quando lo Stato membro ha adottato le misure necessarie al conseguimento dei traguardi prefissati.

²⁰ COM (2022) 268 del 1° giugno 2022.

approvazione (la «decisione controversa»)²¹. Con tale decisione indirizzata alla Polonia, il Consiglio approvava il P.R.R. proposto, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi²², stabilendo gli importi delle sovvenzioni non rimborsabili²³ a disposizione della Polonia nonché gli importi disponibili sotto forma di prestiti.²⁴

Ai sensi del considerando 45 della citata decisione, al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, «[s]ono disposti traguardi per una riforma che rafforzi l'indipendenza e l'imparzialità degli organi giurisdizionali, una riforma che ponga rimedio alla situazione dei giudici oggetto di decisioni della Camera disciplinare della Corte suprema polacca nelle cause disciplinari e in quelle relative all'immunità giudiziaria ai fini della loro reintegrazione in esito a procedimenti di revisione della nuova Camera, da tenersi in tempi brevi, e per una riforma che garantisca un *audit*²⁵ e un controllo effettivi del P.R.R. della Polonia, compresa la tutela degli interessi finanziari dell'Unione»²⁶. Inoltre, il considerando 45 della decisione in parola stabilisce che l'obbligo di conseguire tali traguardi «non pregiudica l'obbligo della Polonia di conformarsi in ogni momento agli obblighi che le incombono in virtù del diritto dell'Unione, in particolare dell'articolo 19, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea (T.U.E.), secondo l'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea, che costituisce una componente fondamentale dell'*acquis*²⁷ dell'Unione».

Il considerando 50 di tale decisione precisa, inoltre, che: «la presente decisione, che approva la valutazione positiva del P.R.R. della Polonia da

parte della Commissione, in particolare per quanto riguarda i corrispondenti traguardi della riforma del sistema giudiziario, lascia impregiudicate tutte le procedure di infrazione in corso e future e, più in generale, l'obbligo della Polonia di rispettare il diritto dell'Unione, in particolare le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea».

I traguardi relativi al sistema giudiziario – indicati nell'allegato come F1G, F2G e F3G – mirano a rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità degli organi giurisdizionali ai sensi dell'art. 19, par. 1, T.U.E.: il traguardo F1G concerne, tra l'altro, la competenza di una sezione della Corte suprema diversa dalla Sezione disciplinare, la garanzia del rinvio pregiudiziale e la responsabilità disciplinare dei giudici; i traguardi F2G e F3G impongono un procedimento di riesame delle decisioni già adottate dalla Sezione disciplinare.

Il 15 dicembre 2023 la Polonia aveva presentato una domanda di pagamento della prima rata del sostegno sotto forma di sovvenzioni e prestiti; il 29 febbraio 2024 la Commissione si era espressa con una valutazione preliminare positiva, concludendo che la Polonia avesse conseguito in modo soddisfacente i traguardi F1G e F2G.²⁸ Tale valutazione era fondata soprattutto sulla nuova normativa polacca, adottata il 9 giugno 2022, poco prima dell'adozione della decisione controversa da parte del Consiglio. Il 5 aprile 2024 la commissione adottava una decisione di esecuzione che autorizzava l'erogazione²⁹ e, successivamente, il 27 dicembre 2024, la Polonia richiedeva il pagamento di nuove rate. A seguito di una valutazione preliminare positiva, la Commissione aveva stabilito

²¹ Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del P.N.R.R. della Polonia, documento 9728/22 del 14 giugno 2022, modificato dalla decisione di esecuzione del Consiglio del 7 dicembre 2023 (documento 15835/1/23 REV 1).

²² Articolo 1 della decisione controversa.

²³ Ibid, art. 2.

²⁴ Ibid, art. 3.

²⁵ Corsivo aggiunto.

²⁶ È bene precisare che l'adeguatezza dei traguardi giudiziari è stata contestata dalla dottrina già all'indomani della loro approvazione. Sul punto, si vedano L. PECH, *Covering Up and Rewarding the Destruction of the Rule of Law One Milestone at a Time*, Verfassungsblog, 21 giugno 2022, secondo cui i traguardi non imporrebbero alla Polonia il rispetto integrale della giurisprudenza della Corte; J. BORNEMANN, *Green light or white flag? The European Commission's endorsement of the*

Polish recovery plan and its implications for the rule of law crisis, European Law Blog, 8 giugno 2022; K.L. SCHEPPELE e R.D. KELEMEN, *Money for nothing? EU institutions' uneven record of freezing EU funds to enforce EU values*, Journal of European Public Policy, 2024.

²⁷ Corsivo aggiunto.

²⁸ Si veda Commissione, *Valutazione preliminare positiva del conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi relativi alla prima richiesta di pagamento presentata dalla Polonia il 15 dicembre 2023*, trasmessa dalla Commissione europea al Comitato economico e finanziario, 29 febbraio 2024, pp. 79-96.

²⁹ Si veda la decisione di esecuzione della Commissione, del 5 aprile 2024, relativa all'autorizzazione all'erogazione della prima rata del sostegno a fondo perduto e della prima rata del sostegno sotto forma di prestito alla Polonia, C (2024) 2369 del 5 aprile 2024, considerando 27 e 28.

il raggiungimento soddisfacente del traguardo F3G e il 19 novembre 2025 adottava la decisione di esecuzione che autorizzava l'erogazione di tali rate.

Nel frattempo, il 28 agosto 2022 le quattro associazioni rappresentative di giudici³⁰ avevano proposto ciascuna un ricorso di annullamento dell'intera decisione controversa, deducendo cinque motivi.³¹

In particolare, il fulcro delle loro azioni era incentrato sulla tesi secondo cui il Consiglio aveva erroneamente approvato la valutazione del P.R.R. della Polonia in quanto i traguardi F1G, F2G e F3G violavano in più modi il diritto dell'Unione. A tale riguardo, essi sostenevano che i traguardi F2G e F3G fossero incompatibili con la giurisprudenza della Corte relativa alla Sezione disciplinare della Corte suprema³², aggravando in tal modo la posizione dei giudici polacchi soggetti a sanzioni illegittime e compromettendo ulteriormente l'indipendenza della magistratura, mentre il traguardo F1G era insufficiente a garantire una tutela giurisdizionale effettiva in Polonia e non soddisfaceva quindi gli standard pertinenti richiesti dal diritto dell'Unione.

³⁰ Dal fascicolo di cui dispone il Tribunale risulta che la prima associazione, *Magistrats européens pour la démocratie et les libertés* (Medel), è un'associazione fondata in Francia, i cui membri sono associazioni di magistrati giudicanti e inquirenti. Sebbene l'adesione sia limitata a tali associazioni, ogni singolo membro di un'associazione aderente è considerato *ipso facto* membro della Medel. Tra i suoi membri figura l'associazione giudiziaria polacca Iustitia, composta da diversi giudici polacchi sottoposti a procedimenti disciplinari. Gli obiettivi della Medel comprendono, in particolare, la difesa dell'indipendenza del potere giudiziario e il rispetto dello Stato di diritto. La seconda associazione, l'International Association of Judges (IAJ), è un'organizzazione internazionale fondata in Austria, i cui membri sono associazioni nazionali o gruppi rappresentativi di giudici di cinque continenti. Sebbene l'adesione sia limitata a un'associazione rappresentativa per paese, ogni singolo membro di un'associazione aderente è considerato *ipso facto* membro della IAJ. Tra i suoi membri, come nel caso della Medel, figura l'associazione giudiziaria polacca Iustitia, composta da diversi giudici polacchi sottoposti a procedimenti disciplinari. L'obiettivo principale della IAJ è salvaguardare l'indipendenza della magistratura. La terza associazione, l'Association of European Administrative Judges (AEAJ), è un'associazione fondata in Germania, i cui membri comprendono associazioni nazionali di giudici amministrativi, che rappresentano giudici amministrativi in tutta Europa, compresa la Polonia, nonché singoli giudici amministrativi di paesi di cui nessuna associazione nazionale è membro. Tra i suoi obiettivi figurano, tra l'altro, il miglioramento dei mezzi di ricorso in favore dei singoli nei confronti dell'autorità pubblica in Europa e la promozione della libertà e della giustizia. La

Con ordinanza del 4 giugno 2024, *Medel e a./Consiglio*, il Tribunale, statuendo in Grande Sezione e con procedimento accelerato, respingeva i ricorsi in quanto irricevibili, dichiarando la mancanza di legittimazione delle quattro associazioni a proporre ricorsi ai sensi dell'art. 263, quarto comma, T.F.U.E.

Il Tribunale richiamava anzitutto la triplice casistica in cui i ricorsi di annullamento delle associazioni sono ricevibili³³: (i) quando una disposizione normativa riconosca loro espressamente facoltà di carattere processuale; (ii) quando l'associazione rappresenti membri a loro volta legittimati ad agire; (iii) quando l'associazione sia individualizzata per il pregiudizio ai propri interessi, in particolare alla sua posizione di negoziatrice. In primo luogo, il Tribunale ha ritenuto che non esistesse alcuna disposizione giuridica che conferisse alle associazioni ricorrenti facoltà di carattere procedurale nel contesto del dispositivo. In secondo luogo, il Tribunale dichiarava i ricorsi irricevibili laddove le ricorrenti agivano per conto dei loro membri. Infine, per quanto riguarda la terza situazione, il Tribunale

quarta associazione, *Rechtshulp voor Rechters* (giudici per i giudici), è una fondazione istituita nei Paesi Bassi. Essa è stata istituita da giudici per sostenere gli altri giudici, in particolare quelli che hanno subito un'ingerenza sotto il profilo della loro indipendenza. Essa difende gli interessi dei giudici polacchi, compresi quelli sottoposti a procedimenti disciplinari.

³¹ Tali istanze erano dirette all'annullamento integrale della decisione controversa per il motivo che i traguardi del sistema giudiziario non erano separabili da tale decisione e deducevano cinque motivi vertenti su: (1) inosservanza delle sentenze della Corte di giustizia e violazione degli articoli 2 e 13, paragrafo 2, T.U.E. e/o incompetenza; (2) violazione dell'articolo 2 T.U.E. e dell'articolo 19, paragrafo 1, T.U.E., interpretati conformemente all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»); (3) inefficacia dei controlli in assenza di una tutela giurisdizionale effettiva; (4) errore di diritto/errore manifesto di valutazione nell'applicazione dell'articolo 19, paragrafo 3, del regolamento sul dispositivo; e (5) difetto di motivazione.

³² In particolare esse hanno fatto espresso riferimento alle sentenze del 19 novembre 2019, *A.K. e a.* (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982); del 15 luglio 2021, *Commissione/Polonia* (Regime disciplinare dei giudici) (C-791/19, EU:C:2021:596); del 6 ottobre 2021, *W.Ż.* (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema - Nomina) (C-487/19, EU:C:2021:798); e del 5 giugno 2023, *Commissione/Polonia* (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21, EU:C:2023:442).

³³ Ordinanza impugnata, punto 40, e giurisprudenza ivi citata.

considerava che le ricorrenti non avessero dimostrato l'incidenza sui propri interessi in quanto associazioni.

Per quanto riguarda il traguardo F1G, il Tribunale riteneva che né i giudici polacchi, né i giudici degli altri Stati membri e dello Spazio economico europeo (S.E.E.) fossero direttamente interessati. A tal riguardo, le ricorrenti si erano limitate ad affermazioni di natura generale, relative a ciò che, a loro avviso, il traguardo stesso avrebbe dovuto contenere, senza indicare elementi concreti che arrecherebbero direttamente pregiudizio ai giudici polacchi. In ogni caso, l'assenza, nella decisione controversa, di norme che le ricorrenti ritenevano necessarie non costituiva un'ingerenza diretta nei diritti dei giudici polacchi che incidesse direttamente sulla loro situazione giuridica (punti da 97 a 101 dell'ordinanza impugnata).

In tali circostanze, il Tribunale constatava che i traguardi F2G e F3G non riguardavano direttamente la situazione giuridica dei giudici polacchi interessati dalle decisioni della Sezione disciplinare (punti da 81 a 93 dell'ordinanza impugnata). Esso dichiarava altresì che, poiché i traguardi F2G e F3G non riguardavano direttamente la situazione giuridica dei giudici polacchi interessati dalle decisioni della Sezione disciplinare, lo stesso valeva per i giudici polacchi che non erano interessati da tali decisioni (punto 96 dell'ordinanza impugnata).

Esclusa la ricorrenza di tali ipotesi, e ritenuto che i traguardi avessero natura di mera condizionalità di bilancio inidonea a incidere direttamente sulla situazione giuridica dei giudici, il Tribunale negava la legittimazione tanto delle associazioni in nome proprio quanto in rappresentanza dei membri, osservando che eventuali carenze sistemiche non possono

giustificare una deroga al requisito dell'incidenza diretta.³⁴

Con la loro impugnazione proposta il 14 agosto 2024, le quattro associazioni ricorrenti chiedevano alla Corte di annullare l'ordinanza impugnata, di dichiarare i ricorsi ricevibili e di rinviare la causa dinanzi al Tribunale per la statuizione nel merito. Esse chiedevano altresì di condannare il Consiglio alle spese.

Nelle comparse di risposta depositate il 7 novembre 2025, il 12 novembre 2025 e il 14 novembre 2025, la Commissione, la Polonia e il Consiglio chiedevano alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare le ricorrenti alle spese.

4. IL QUADRO NORMATIVO: LA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DEI RICORRENTI NON PRIVILEGIATI EX ART. 263, QUARTO COMMA, T.F.U.E.

Per i ricorrenti non privilegiati, la legittimazione contro un atto di cui non siano destinatari presuppone due requisiti cumulativi: l'incidenza diretta e l'incidenza individuale. L'incidenza diretta esige che l'atto produca effetti sulla situazione giuridica del ricorrente e che non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione.³⁵ L'incidenza individuale è stata definita, fin dal 1963, attraverso la celebre formula *Plaumann*, come l'idoneità dell'atto impugnato a colpire il ricorrente «in ragione di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, alla stregua del destinatario».³⁶

Questa interpretazione, notoriamente restrittiva, è stata confermata dalla Corte anche di fronte agli inviti formulati dagli avvocati generali e dalla dottrina a temperarla in nome del principio

³⁴ Per i primi commenti all'ordinanza si veda BOEKESTEIN T. L., *This Chapter is Closed, but the Saga Continues: MEDEL and Others v. Council of the European Union*, Review of European Litigation, 18 settembre 2024. Le questioni di ricevibilità erano state peraltro anticipate, all'atto della proposizione dei ricorsi, da *Judicial associations sue EU Council for unblocking MRR funds to Poland amidst rule of law crisis: legal issues*, Diritti Comparati, 18 ottobre 2022, ove si osservava che la premessa della completezza del sistema dei rimedi (v. Corte giust., C-

274/12 P, *Telefónica*, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*) risulta in concreto smentita laddove la via del rinvio pregiudiziale sia stata disattivata nell'ordinamento nazionale.

³⁵ Per la formula costante v. l'ordinanza impugnata, punto 62, e la giurisprudenza ivi richiamata; nelle conclusioni, paragrafi 78-79.

³⁶ Corte giust., 15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann c. Commissione*, EU:C:1963:17.

della tutela giurisdizionale effettiva.³⁷ Da qui il paradosso, ricordato dalle stesse conclusioni in commento, per cui quanto più grave è l'illegittimità di un atto di portata generale, tanto meno probabile è che i soggetti incisi siano individualmente legittimati a contestarlo.³⁸ La critica dottrinale alla lettura restrittiva della formula è stata, secondo un'efficace formula, pressoché corale, e si è a lungo appuntata sull'incoerenza fra il rigore del test e le esigenze di tutela giurisdizionale effettiva sancite dall'art. 47 della Carta.³⁹ Le proposte di superamento hanno tuttavia seguito percorsi eterogenei: accanto a chi ha invocato una rilettura dell'incidenza individuale, vi è chi ha spostato il fulcro sulla terza parte di frase dell'art. 263, quarto comma, T.F.U.E., valorizzando l'assenza di rimedi giurisdizionali nazionali effettivi – segnatamente laddove il pilastro nazionale non risponda agli standard di indipendenza e imparzialità – quale elemento rilevante ai fini dell'interpretazione dei requisiti di ricevibilità.⁴⁰

5. LE CONCLUSIONI DELL'AVVOCATA GENERALE ĆAPETA: STRUTTURA E DISPOSITIVO

Come riportato dall'Avvocata Generale Ćapeta⁴¹, la questione principale sollevata dall'impugnazione verte sulla possibilità che il Tribunale possa aver commesso un errore nel respingere i ricorsi di annullamento delle quattro associazioni ricorrenti basandosi sulla mancanza di legittimazione ad agire.

L'Avvocata Generale ha elaborato le proprie conclusioni partendo dalla premessa che le associazioni possano proporre ricorsi di

annullamento *sia per conto dei propri membri sia in nome proprio*, e che la causa offra alla Corte l'occasione di chiarire i requisiti, distinti, delle due vie – specie quello, finora poco esplorato, dell'incidenza diretta e individuale dell'associazione che agisce in nome proprio.

L'analisi è stata articolata in funzione della diversa natura delle censure: i traguardi F2G e F3G sono stati contestati perché in conflitto con la giurisprudenza della Corte, mentre il raggiungimento del traguardo F1G è stato ritenuto insufficiente.

Da ciò è derivata la struttura dell'analisi: l'Avvocata, nel suo discorso, si è concentrata in primis sulla ricevibilità delle censure relative a F2G e F3G – via della rappresentanza dei membri; successivamente ha posto la propria attenzione sulla ricevibilità delle domande relative a F1G – sia per conto dei membri sia in nome proprio; e infine, ha valutato la legittimazione delle associazioni in nome proprio, questione lasciata aperta dal Tribunale.

Sul piano del dispositivo, l'Avvocata Generale ha proposto alla Corte di dichiarare fondati il primo e il terzo motivo, annullare l'ordinanza del 4 giugno 2024 e dichiarare ricevibili i ricorsi e di rinviare la causa al Tribunale, riservando le spese.

5.1. LA LEGITTIMAZIONE «PER CONTO DEI PROPRI MEMBRI»: L'INCIDENZA DIRETTA E INDIVIDUALE SUI GIUDICI POLACCHI (E NON)

Con il primo motivo di impugnazione, le ricorrenti hanno dedotto che il Tribunale abbia

³⁷ Corte giust., 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, EU:C:2002:462; si vedano, inoltre, le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs del 21 marzo 2002, EU:C:2002:197, che avevano proposto un criterio meno rigoroso, non accolto dalla Corte.

³⁸ Il punto verrà analizzato più avanti nella trattazione, nel paragrafo 5.2.

³⁹ Si veda F. BUONOMENNA, *Impugnativa degli atti dell'Unione ex art. 263, 4° c., TFUE: l'effettività della tutela giurisdizionale tra Plaumann test e gli atti regolamentari che non comportano misure di esecuzione*, in Eurojus, 17 febbraio 2025, pp. 227-254. Tra i contributi classici: B. NASCIMBENE, *Il ricorso ex art. 173 del Trattato CEE. Recenti problemi interpretativi e prospettive*, in Jus, 1988, p. 39 ss.; G. TESAURO, *Il controllo*

diretto della legalità degli atti comunitari e le esigenze di protezione giurisdizionale dei singoli, in B. NASCIMBENE, L. DANIELE (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, 1998, p. 135 ss.; P. DE PASQUALE, *Per i ricorsi di annullamento la Corte mantiene le distanze dai singoli*, in DPCE, 2002.

⁴⁰ Il rilievo dell'inadeguatezza dei rimedi giurisdizionali nazionali quale elemento rilevante ai fini del *locus standi* dei privati è stato sviluppato, in particolare, da M. FERRI, *L'impugnazione da parte dei privati degli atti regolamentari che non comportano misure di esecuzione. La teoria della completezza dei rimedi tra ricorso di annullamento davanti al giudice dell'Unione e ruolo delle giurisdizioni nazionali*, Pisa, Pacini, 2025.

⁴¹ Conclusioni paragrafo 63.

commesso un errore di diritto⁴² nel ritenere che i traguardi F2G e F3G non riguardassero direttamente la situazione giuridica dei giudici polacchi interessati dalle decisioni della Sezione disciplinare. Tale motivo è stato diviso in tre parti, le quali sono state analizzate nel dettaglio una ad una.

Quanto ai traguardi F2G e F3G, l'Avvocata Generale è partita dall'analisi della giurisprudenza, la quale con costanza ha ritenuto che, affinché una persona sia direttamente interessata da un atto dell'Unione, debbano essere soddisfatte diverse condizioni cumulative: «che tale atto, da un lato, produca direttamente effetti sulla situazione giuridica di tale persona e, dall'altro, non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione, la quale deve avere carattere meramente automatico e derivare dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie».⁴³

Dunque, la prima condizione affinché sussista l'incidenza diretta esige la presenza di un nesso diretto tra l'atto e la situazione giuridica del ricorrente.

La Corte stessa ha chiarito quali elementi debbano esser presi in considerazione per stabilire la sussistenza del nesso diretto tra atto e situazione giuridica, infatti a tale riguardo: «occorre valutare se l'atto impugnato modifichi in modo qualificato la situazione giuridica della persona fisica o giuridica di cui trattasi, riferendosi alla sostanza di tale atto e valutando gli effetti in funzione di criteri obiettivi, come il contenuto di detto atto, tenendo conto, eventualmente, del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo da cui esso promana».⁴⁴

Nel caso di specie, il Tribunale non ha ritenuto che esistesse un nesso tra il contenuto del traguardo F2G e la situazione giuridica dei giudici. A tal riguardo, ha tracciato un parallelismo giuridico con la sentenza *Nord Stream 2*⁴⁵, indicando che, al contrario del caso in questione, in quell'occasione la

Corte aveva potuto ritenere la sussistenza del nesso diretto tra l'atto impugnato (direttiva) e i suoi effetti, poiché le disposizioni in questione avevano reso applicabili alla ricorrente obblighi specifici. Il Tribunale ha, poi, sottolineato che nel caso di specie non era stato imposto alcun obbligo specifico alla Polonia.

L'Avvocata Generale ha spiegato⁴⁶ come ritenga che il Tribunale abbia interpretato erroneamente la giurisprudenza della Corte: infatti, le conclusioni della Corte nella sentenza *Nord Stream 2*, utilizzata dal Tribunale come metro di paragone negativo per il caso di specie conducono esattamente alla conclusione che, nonostante il fatto che il traguardo F2G obblighi la Polonia ad avviare procedimenti di riesame e i giudici sanzionati debbano ricorrere a tali procedimenti sulla base del diritto polacco, il traguardo stesso è comunque all'origine del cambiamento di posizione dei giudici, in quanto richiede l'istituzione di procedimenti di riesame allo stesso modo in cui le direttive impongono un obbligo di risultato.⁴⁷

L'assimilazione non è una forzatura retorica, ma coglie un dato strutturale dell'istituto. Come si è visto in precedenza, la condizionalità del dispositivo è stata classificata in dottrina come orientata all'*output*: essa predetermina non soltanto un vincolo di scopo, ma risultati concreti in termini di politiche, lasciando allo Stato la scelta dei mezzi per conseguirli: è precisamente la struttura dell'obbligo di risultato.⁴⁸

Dunque, per il primo motivo, l'Avvocata Generale ha ritenuto che il Tribunale abbia errato nel concentrarsi sulla *finalità* dei traguardi (la condizionalità di bilancio) anziché sui loro *effetti*.

La distinzione è quella stessa su cui si appunta la riflessione dottrinale in materia: è stato infatti osservato che le condizioni del dispositivo producono effetti conformativi anche in settori nei quali l'Unione non dispone di competenza, o ne dispone in misura limitata, e che la dimensione transattiva del meccanismo le rende idonee a

⁴² Punti 65 a 93 dell'ordinanza impugnata.

⁴³ Si veda, ad esempio, la sentenza del 10 febbraio 2026, *WhatsApp Ireland/CEPD* (C-97/23 P, EU:C:2026:81, punto 94 e giurisprudenza citata).

⁴⁴ Corte giust., 10 febbraio 2026, *WhatsApp Ireland/CEPD* (C-97/23 P, EU:C:2026:81, punto 97).

⁴⁵ Corte giust., 12 luglio 2022, *Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio* (C-348/20).

⁴⁶ Conclusioni paragrafo 86.

⁴⁷ Ibid, paragrafo 89.

⁴⁸ C. FASONE, M. SIMONCINI, *op. cit.*, p. 1154.

operare al di là dei limiti di competenza fissati dai Trattati, orientando non soltanto le politiche economiche nazionali, ma il funzionamento stesso degli apparati statali.⁴⁹ Se questo è il rendimento effettivo della condizionalità, negare ai traguardi l'idoneità a incidere sulla situazione giuridica dei giudici destinatari di un procedimento di riesame imposto dall'Unione significherebbe arrestarsi alla veste formale dell'atto, ignorandone la sostanza.

Per tale motivo, i giudici polacchi già colpiti dalle decisioni della Sezione disciplinare sono direttamente interessati: il traguardo, imponendo un riesame, è fonte diretta di effetti sulla loro situazione giuridica, e il margine della Polonia di non darvi attuazione è in concreto meramente teorico, posto che dal suo rispetto dipende l'erogazione dei fondi.

Sulla seconda condizione per ritenere che sussista l'incidenza diretta, ossia l'assenza di discrezionalità nell'attuazione dell'atto impugnato, il Tribunale non si è espresso.

Nel caso di specie, il traguardo F2G richiedeva misure di esecuzione, che dovevano essere necessariamente adottate dalla Polonia. La questione rilevante è, quindi, se la Polonia avesse discrezionalità nel decidere di non introdurre il procedimento di riesame. A tale riguardo, Čapeta ha ritenuto rilevante la natura del traguardo: le ricorrenti hanno sostenuto che questa possibilità per

la Polonia si configuri quale meramente teorica; al contrario, Commissione, Consiglio e Polonia sostengono che il Tribunale abbia correttamente constatato che il traguardo non crei un obbligo di introduzione del procedimento di riesame, quanto più una mera condizione di bilancio affinché la Polonia possa ottenere il pagamento nell'ambito del dispositivo discrezionale «quando la possibilità per i destinatari di non dare seguito all'atto dell'Unione sia *puramente teorica*»⁵⁰, in quanto la loro volontà di trarre conseguenze conformi a quest'ultimo sia fuori dubbio».⁵¹

A sostegno di questa interpretazione, l'Avvocata Generale ha richiamato precedenti giurisprudenziali quali la causa *Bock/Commissione*⁵², o anche la sentenza *Piraiiki-Patraiki e a./Commissione*.⁵³

La qualificazione, tuttavia, non è pacifica. La riflessione dottrinale sulla *governance by conditionality* inaugurata da *Next Generation EU* muove anzi dalla constatazione opposta: la portata e gli effetti giuridici delle condizioni restano tuttora irrisolti, e proprio la difficoltà di individuarli con precisione costituisce il problema centrale posto dal nuovo strumento⁵⁴. Assumere, come fa il Tribunale, che i traguardi siano per definizione inidonei a incidere sulla situazione giuridica dei singoli significa

⁴⁹ Ibid, p. 1178.

⁵⁰ Corsivo aggiunto.

⁵¹ Si veda, ad esempio, sentenze del 5 maggio 1998, *Compagnie Continentale (Francia)/Commissione* (C-391/96 P, EU:C:1998:194, punto 42); del 10 settembre 2009, *Commissione/Ente per le Ville vesuviane e Ente per le Ville vesuviane/Commissione* (C-445/07 P e C-455/07 P, EU:C:2009:529, punto 46); nonché *Nord Stream 2*, punto 44.

⁵² La causa riguardava un ricorso di annullamento presentato da una società tedesca contro una decisione della Commissione che autorizzava la Germania ad escludere dal trattamento dell'Unione taluni prodotti originari di paesi terzi ma già in circolazione negli Stati membri (nel caso di specie, funghi provenienti dalla Cina). La Commissione aveva sostenuto che un'autorizzazione concessa alla Germania non riguardava direttamente la ricorrente, poiché tale Stato membro restava libero di farne uso. La Corte ha constatato che le autorità tedesche avevano tuttavia già informato il ricorrente del fatto che avrebbero respinto la sua domanda non appena la Commissione avesse concesso loro l'autorizzazione e che avevano chiesto tale autorizzazione facendo riferimento, in particolare, alle domande che erano già state loro presentate in quel momento. La Corte ha dichiarato che la ricorrente era direttamente interessata dalla decisione.

⁵³ La sentenza riguardava un ricorso di annullamento proposto da talune società greche contro una decisione della Commissione che autorizzava la Francia a adottare misure di salvaguardia che limitavano le importazioni di filati di cotone provenienti dalla Grecia. La Commissione e la Francia hanno sostenuto che le ricorrenti non erano direttamente interessate da tale decisione, in quanto essa si limitava ad autorizzare la Francia ad istituire un regime di contingentamento all'importazione e lasciava così a tale Stato membro la libertà di farne uso o meno. La decisione non istituiva quindi di per sé un sistema di limitazione delle importazioni, ma, per avere efficacia pratica, richiedeva l'adozione di misure di esecuzione da parte delle autorità francesi. La Corte ha tuttavia ritenuto che tale circostanza non impedisse di per sé che le ricorrenti fossero direttamente interessate dalla decisione, poiché, anche prima di essere autorizzata dalla Commissione, la Francia applicava un regime molto restrittivo di licenze per le importazioni di filati di cotone di origine greca ed era stata la stessa Francia a chiedere l'autorizzazione per applicare misure più rigorose. In tali circostanze, la possibilità che la Francia decidesse di non avvalersi della facoltà che le era stata offerta dalla decisione della Commissione era puramente teorica, giacché la volontà delle autorità francesi di mettere in atto la decisione era fuori di dubbio.

⁵⁴ C. FASONE, M. SIMONCINI, *op. cit.*, p. 1149 e p. 1177 ss.

dunque risolvere in via di postulato una questione che la dottrina considera aperta.

Nel caso di specie, per decidere se il potere discrezionale della Polonia possa essere inteso come puramente teorico, è necessario tenere conto della natura della procedura di approvazione dei traguardi e degli obiettivi a norma del regolamento sul dispositivo: essendo stata la Polonia stessa a proporre i traguardi, non sembra esservi alcuna ragione per cui la stessa non debba attuarli.

Il rilievo trova conferma nella ricostruzione dottrinale del meccanismo, che ne valorizza il carattere co-determinato: sono gli Stati membri a individuare nei propri piani le riforme da perseguire e gli strumenti per misurarne il conseguimento, sicché le condizioni non sono imposte, ma negoziate. Il traguardo non è dunque un vincolo eteronomo rispetto al quale lo Stato possa restare indifferente: è il prodotto di una sua stessa proposta, dal cui adempimento dipende l'erogazione. Sostenere che la Polonia conservasse la libertà di non attuarlo equivarrebbe a immaginare uno Stato che negozia una condizione allo scopo di non soddisfarla.

Di conseguenza, nelle circostanze della presente causa, l'Avvocata Generale ha sostenuto, parafrasando l'Avvocato Generale Dutheillet de Lamothe⁵⁵, «ritenere che il traguardo F2G lasciasse alla Polonia il potere discrezionale di non applicarlo costituirebbe, a mio avviso, un formalismo eccessivo».

Come sottolineato da Čapeta, se da un lato può essere considerato vero che la Polonia non sia tenuta a richiedere l'erogazione dei fondi a titolo del dispositivo, dall'altro la Corte ha ammesso che, ai fini dell'accertamento dell'incidenza diretta, si possa ritenere che l'atto impugnato non lasci alcun potere discrezionale.

Infine, il Tribunale ha ritenuto che solo il traguardo F2G fosse rilevante ai fini della valutazione della situazione giuridica, in quanto il traguardo F3G è limitato nel fissare un termine entro il quale il procedimento di riesame deve essere avviato.⁵⁶

L'Avvocata Generale ha espresso il proprio dissenso anche riguardo a quest'ultima affermazione, in quanto il fatto di consentire che la risoluzione della situazione giuridica di tali giudici si estenda fino alla fine del 2023 sulla base del traguardo F3G incide direttamente sulla posizione giuridica di detti giudici.

Per quanto riguarda la prima parte del secondo motivo di impugnazione, le ricorrenti hanno sostenuto che esistesse una differenza fondamentale, quanto agli effetti, tra giudici polacchi interessati dalle decisioni della Sezione disciplinare e giudici che restano in carica in assenza dei loro colleghi. Il Tribunale avrebbe omesso di rispondere ai loro argomenti riguardo all'aumento del carico di lavoro di tali giudici.

Per l'Avvocata Generale, sebbene il Tribunale abbia errato nel non rispondere agli argomenti delle ricorrenti, queste ultime non sono state in grado di dimostrare gli effetti dissuasivi che inciderebbero sulle situazioni giuridiche dei giudici non interessati.

Con la seconda parte del secondo motivo, le ricorrenti hanno rilevato che tutti i giudici polacchi e anche gli altri giudici degli Stati membri e del SEE sono direttamente interessati dall'insufficienza del traguardo F1G. Il Tribunale, al punto 100 dell'ordinanza impugnata, ha considerato che le ricorrenti avevano formulato solo affermazioni di natura generale e che esse non indicavano, nel testo stesso di tale traguardo, elementi concreti che incidessero direttamente su tutti i giudici. Čapeta, su questo punto, non ha ritenuto che vi fossero stati errori da parte dell'organo giudicante.

Poiché tre delle quattro associazioni (tutte tranne l'AEAJ) annoverano tra i propri membri – per il tramite dell'associazione polacca Iustitia – giudici così incisi, esse sono legittimate ad agire avverso F2G e F3G per conto dei loro membri (e, trattandosi di un unico ricorso, non occorre verificare la legittimazione delle altre ricorrenti). Per converso, i giudici non interessati dalle decisioni della Sezione disciplinare – e, per il traguardo F1G, la generalità dei giudici polacchi e degli altri Stati membri e del SEE – non sono direttamente

⁵⁵ Si vedano le conclusioni dell'Avvocato Generale Dutheillet de Lamothe nella causa *Bock/Commissione* (62/70, EU:C:1971:95, Racc. 1971, p. 911, in particolare p. 915).

⁵⁶ Punto 82 dell'ordinanza impugnata.

interessati: rispetto a tali censure la via della rappresentanza dei membri è quindi preclusa.

5.2. LA SVOLTA: LA LEGITTIMAZIONE «IN NOME PROPRIO» E LA TEORIA DELL'«IDENTITÀ» DELL'ASSOCIAZIONE

Come terzo motivo di impugnazione, le ricorrenti hanno sostenuto che i loro ricorsi avrebbero dovuto essere considerati ricevibili sulla base del “terzo tipo di situazione” in forza del quale le associazioni possono essere legittimate ad agire in nome proprio. In subordine, esse rilevano che i tre tipi di situazioni, che il Tribunale ha ricordato al punto 40 dell'ordinanza impugnata, non sono esaustivi e che il Tribunale avrebbe dovuto ammettere i loro ricorsi al di fuori di tali situazioni.

Al punto 116 dell'ordinanza impugnata il Tribunale ha concluso che le ricorrenti non potevano sostenere di essere direttamente interessate, rinviando alle sue constatazioni relative alla legittimazione ad agire di tali associazioni per conto dei loro membri. Di conseguenza, il Tribunale non ha affatto esaminato come debba essere interpretata la condizione dell'incidenza diretta laddove si tratti della legittimazione ad agire delle associazioni in nome proprio.

Le ricorrenti, inoltre, hanno dedotto che l'interpretazione da parte della Corte dell'articolo 263, quarto comma, T.F.U.E. si basa sulla premessa che lo Stato di diritto sia rispettato e garantito in tutta l'Unione e che esistano mezzi di ricorso effettivi nei sistemi giudiziari nazionali. Ciò non si verificherebbe più, a loro avviso, in Polonia, il che giustificerebbe l'ampliamento delle condizioni relative alla legittimazione delle associazioni ad agire in nome proprio.

L'Avvocata Generale ha respinto anzitutto l'argomento secondo cui la disfunzionalità del sistema giudiziario polacco imporrebbe di ampliare

la legittimazione delle associazioni nei procedimenti innanzi al giudice dell'Unione.

Sul piano giuridico, i requisiti dell'art. 263, quarto comma, T.F.U.E. non possono essere modificati dalla Corte, ma solo dagli Stati membri; sul piano fattuale, il sistema polacco non sarebbe a tal punto disfunzionale da impedire che le cause sull'uso dei fondi pervengano ai giudici competenti e, se del caso, alla Corte. Ciò non esclude, tuttavia, che i requisiti di legittimazione possano – e talora debbano – essere interpretati alla luce del principio di tutela giurisdizionale effettiva.

Il rifiuto è stato posto in evidenza dai primi commentatori⁵⁷, e merita attenzione per ciò che implica: l'Avvocata Generale ha scelto di non percorrere la via, pur prospettata in dottrina, che passa per l'inadeguatezza dei rimedi nazionali, ma è intervenuta direttamente sull'interpretazione dei requisiti di cui all'art. 263, quarto comma, T.F.U.E. La scelta non è neutra: essa esclude in radice un'apertura di tipo derogatorio, fondata sull'eccezionalità della crisi polacca, e impone al criterio che verrà elaborato di reggersi da solo.

Su questa base, l'Avvocata Generale ha valorizzato il ruolo delle associazioni nella democrazia partecipativa, riconosciuto dall'art. 11, par. 1, T.U.E.⁵⁸, precisando però che l'accesso al giudice presuppone argomenti di natura giuridica (l'atto è “contrario alla legge”) e non politica (l'atto è “sbagliato”), e che consentire l'accesso non equivale a introdurre un'*actio popularis*, restando esso subordinato all'incidenza diretta e individuale in capo all'associazione. Come viene ribadito nelle sue conclusioni⁵⁹, infatti: «in altre parole, sottoporre ai giudici dell'Unione una causa che riguardi la tutela di interessi collettivi non dovrebbe rappresentare il proseguimento di una battaglia politica con strumenti giuridici, in quanto i giudici non sono legittimati ad assumere decisioni di natura politica».⁶⁰

Il punto di equilibrio così individuato – accesso ampliato, ma non *actio popularis* – non è nuovo

⁵⁷ A. WALCZAK, *The key is in the door: AG Čapeta's Opinion in Medel and Others v Council (C-555/24 P)*, in *Eurojus*, 27 aprile 2026.

⁵⁸ Art. 11, par. 1, T.U.E.: le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e

scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.

⁵⁹ Conclusioni paragrafo 165.

⁶⁰ Corte giust., del 25 luglio 2002, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio* (C-50/00 P).

nell'ordinamento dell'Unione. Esso corrisponde, anzi, al parametro elaborato in sede di controllo sull'attuazione della Convenzione di Aarhus, ove si è chiarito che le Parti non sono tenute a istituire un'*actio popularis*, ma che i criteri di legittimazione non possono essere impiegati per precludere in fatto a pressoché tutti i membri del pubblico l'impugnazione degli atti e delle omissioni: la discrezionalità in materia di *locus standi* va esercitata alla luce dell'obiettivo generale di assicurare un ampio accesso alla giustizia.⁶¹ La formula di Čapeta – apertura circoscritta ai portatori di interessi collettivi, con esclusione dell'azione popolare – replica dunque, sul terreno dell'art. 263, quarto comma, T.F.U.E., un bilanciamento già acquisito.

Il rilievo si colloca, inoltre, in un dibattito dottrinale più ampio, che ha, da un lato, messo in luce il ruolo delle associazioni di magistrati quale argine al degrado dello Stato di diritto negli Stati membri; dall'altro, esso ha interrogato criticamente il contenzioso strategico come strumento di *empowerment*, segnalandone tanto le potenzialità quanto i limiti.⁶²

Quanto alla sentenza della Corte E.D.U. nella causa *KlimaSeniorinnen*⁶³, che è stata invocata dalle ricorrenti come modello per riconoscere alle associazioni nuovi diritti procedurali nei giudizi a tutela di diritti minacciati da fenomeni di fondamentale rilievo sociale, l'Avvocata Generale ne ha escluso la diretta trasponibilità nel diritto dell'Unione.⁶⁴ In primo luogo, come anche sottolineato dalla giurisprudenza E.D.U., ha ritenuto l'applicazione limitata al solo contesto del cambiamento climatico; in secondo luogo, Čapeta ha rilevato come lo *status* di vittima ex art. 34 C.E.D.U. non coincida con i requisiti dell'art. 263, quarto comma, T.F.U.E., in quanto il compito della Corte E.D.U. è quello di tutelare i diritti individuali, mentre il ruolo del controllo giurisdizionale ex art. 263 T.F.U.E. ha carattere oggettivo: esso mira a garantire che le istituzioni e gli organi dell'Unione rispettino i vincoli a cui sono soggetti. Di conseguenza, le norme che disciplinano l'accesso alla Corte E.D.U. risultano essere obiettivamente diverse rispetto a quelle riguardanti l'accesso ai giudici dell'Unione.⁶⁵

⁶¹ Findings and Recommendations of the Aarhus Convention Compliance Committee, comunicazione ACCC/C/2005/11 (Belgio), 16 giugno 2006, e comunicazione ACCC/C/2008/32 (Part I), *Unione europea*, 14 aprile 2011. In dottrina, sul punto, M. ELIANTONIO, J. RICHELLE, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU Legal Order: The «Sectoral» Turn in Legislation and Its Pitfalls*, in *European Papers*, 2024, vol. 9, n. 1, p. 261 ss., p. 264; I. HADJIYIANNI, *Multi-Level Governance in Action: Access to Justice in National Courts in Light of the Aarhus Convention*, in *European Public Law*, 2020, p. 894 ss.; F. PASSARINI, *Legal Standing of Individuals and NGOs in Environmental Matters under Article 9(3) of the Aarhus Convention*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2023, p. 286 ss.

⁶² Sul ruolo delle associazioni di magistrati si veda DOROGA S., BERCEA R., *The role of judicial associations in preventing rule of law decay in Romania*, in *German Law Journal*, 2024; P. CEBULAK, M. MORVILLO, S. SALOMON, *Strategic Litigation in EU Law: Who does it Empower?*, in *German Law Journal*, vol. 25, 2024, p. 800.

⁶³ Corte E.D.U., Grande Camera, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e a. c. Svizzera*, ric. n. 53600/20. La garanzia riconosciuta, sebbene affermata in materia climatica, nell'opinione delle ricorrenti, sarebbe trasponibile alla difesa dello Stato di diritto da parte di associazioni rappresentative della magistratura.

Sul possibile impatto della sentenza sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di legittimazione ad agire, e sulla non sovrapposibilità dello status di vittima ex art. 34 C.E.D.U. rispetto ai requisiti dell'art. 263, quarto comma, T.F.U.E., si

veda C.H.L. LABUS, *The End of Plaumann in Climate Litigation: Now or Never?*, in *European Papers*, vol. 11, n. 1, 2026, pp. 219-266; TÄUBER N., *Admissibility Revisited: EU climate litigation between Plaumann, Aarhus, and KlimaSeniorinnen*, *Verfassungsblog*, 16 ottobre 2024.

⁶⁴ Va peraltro segnalato che la stessa Corte E.D.U., nella sentenza *Cannavacciuolo e a. c. Italia*, ha rifiutato di estendere i criteri di *locus standi* elaborati in *KlimaSeniorinnen* alle associazioni ambientaliste al di fuori del contesto climatico, giustificando l'apertura con la specificità del cambiamento climatico quale *common concern of humankind*.

⁶⁵ Si sottolinea che il punto era già stato affrontato, in termini opposti, dal Tribunale nella causa *Asociația Inițiativa pentru Justiție/Commissione*, (Trib., ord. 3 febbraio 2025, T-1126/23, EU:T:2025:138) promossa da un'associazione di procuratori rumeni avverso la decisione della Commissione che abrogava il meccanismo di cooperazione e verifica. Con ordinanza del 3 febbraio 2025 il Tribunale ha espressamente escluso la trasponibilità di *KlimaSeniorinnen*, rilevando che, finché l'Unione non avrà aderito alla C.E.D.U., quest'ultima non costituisce uno strumento giuridico formalmente integrato nell'ordinamento dell'Unione, e che l'adozione dei criteri di *locus standi* elaborati a Strasburgo equivarrebbe a disapplicare il requisito dell'incidenza diretta espressamente sancito dall'art. 263, quarto comma, T.F.U.E. Anche in quella sede il Tribunale ha ricondotto le associazioni ricorrenti alla via alternativa del rinvio pregiudiziale ex art. 267 T.F.U.E. Il ricorso è oggi pendente dinanzi alla Corte.

L'Avvocata Generale, tuttavia, ha ritenuto che la logica sottesa alla decisione della Corte E.D.U. potrebbe essere presa in considerazione nell'interpretazione delle condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, T.F.U.E. per rispondere alla questione di quando un'associazione sia legittimata ad agire in nome proprio.⁶⁶ A tal riguardo, Čapeta ha richiamato la critica dell'Avvocato Generale Jacobs – ritenendola ancora valida – nella causa *UPA*⁶⁷, secondo cui l'incidenza individuale, così come interpretata dalla Corte, conduce a situazioni in cui quanto più è importante risolvere la potenziale illegittimità di un atto dell'Unione, tanto è minore la possibilità che i soggetti interessati a tale atto abbiano la legittimazione ad agire per impugnarlo. Questo poiché, secondo tale giurisprudenza, un'associazione che rappresenta una categoria specifica non può dirsi individualmente lesa da un atto che tocchi gli interessi generali di quella categoria, pena concentrare in un unico soggetto giuridico interessi che in realtà fanno capo ai singoli membri, aggirando, dunque, il sistema stabilito dal Trattato⁶⁸. L'Avvocata, tuttavia, ha rilevato una condizione fondamentale: qualora l'interesse si configuri come “superiore” alla semplice somma degli interessi dei singoli, non sembrerebbe esserci alcuna elusione del Trattato nel riconoscere una legittimazione autonoma dell'associazione. Questa opinione si configura quasi come un'operazione retorica sottile ed elegante: Čapeta non nega la giurisprudenza restrittiva del caso *UPA*, ma la delimita approfondendone le condizioni al fine di limitarla alle sole associazioni aggregatrici di interessi individuali. Per le associazioni portatrici di interessi propri e distinti, il timore di elusione non può che essere superato, in quanto l'interesse fatto valere non può essere unicamente considerato come interesse dei singoli membri, ma anche dell'associazione in quanto tale, la quale sarebbe legittimata ad adire i giudici dell'Unione a proprio

nome anche qualora ai suoi membri non venga riconosciuta tale possibilità.⁶⁹

È importante sottolineare che il passaggio centrale delle conclusioni, quindi, è proprio la distinzione tra due tipi di associazioni: esse esistono in linea di principio per difendere un interesse collettivo, ovvero un interesse comune a un gruppo più ampio di soggetti singoli; l'interesse si configura, dunque, come la *somma* degli interessi dei membri. Tale interesse può essere di diversa natura, tipicamente economica o professionale⁷⁰. Le associazioni potrebbero, poi, difendere interessi ritenuti generali per la società (la democrazia, taluni diritti umani, l'ambiente, l'indipendenza della magistratura)⁷¹: siffatte associazioni avrebbero ragione di esistere anche in assenza di membri, ed è proprio in quest'ultima categoria che le associazioni del caso di specie potrebbero ricadere ad avviso dell'Avvocata Generale, in quanto tutelerebbero l'interesse sociale ad una magistratura indipendente. In questo senso, gli interessi dell'associazione verrebbero a coincidere esattamente con la sua *identità*.⁷²

Čapeta ha richiamato, sul punto, la posizione dell'Avvocato generale Emiliou, il quale ha recentemente sostenuto che la legittimazione ad agire dovrebbe essere riconosciuta laddove «l'atto impugnato possa avere effetti significativi [sulla sua] attività essenziale [...], quale definita nel suo statuto».⁷³

Pertanto, ad avviso dell'Avvocata Generale, le condizioni dell'incidenza diretta ed individuale ai sensi dell'art. 263, quarto comma, T.F.U.E. potrebbero essere valutate con riferimento all'identità di un'associazione.⁷⁴

Da ciò, l'Avvocata Generale ha ricavato un'interpretazione adattata dei due requisiti per le associazioni che agiscono in nome proprio.⁷⁵

Per quanto riguarda l'incidenza diretta, essa sussiste quando: (a) l'atto impugnato è fonte diretta degli effetti che ricadono sugli interessi collettivi

⁶⁶ Conclusioni paragrafo 182.

⁶⁷ In particolare, si vedano i punti 45 e 46.

⁶⁸ Conclusioni paragrafo 193.

⁶⁹ Conclusioni paragrafo 194.

⁷⁰ Ibid, paragrafo 189.

⁷¹ Ibid, paragrafo 190.

⁷² Ibid, paragrafi 191-192.

⁷³ Conclusioni dell'Avvocato Generale Emiliou nella causa *Nicoventures Trading e a./Commissione* (C-731/23 P, EU:C:2025:435, paragrafo 120).

⁷⁴ Conclusioni paragrafo 197.

⁷⁵ Ibid, paragrafi 205-211.

difesi dall'associazione⁷⁶; e (b) non residua alcun potere discrezionale in capo a un eventuale intermediario incaricato dell'attuazione.⁷⁷

Per quanto riguarda l'incidenza individuale, essa sussiste quando è possibile stabilire che gli interessi e le attività essenziali dell'associazione la distinguono: (a) dalle altre associazioni e (b) dai propri membri, rispetto all'atto impugnato. Non risulta rilevante l'esclusività della rappresentanza, ovvero non è necessario che l'associazione sia l'unica a tutelare quello specifico interesse collettivo per essere legittimata, ma deve solo essere identificabile attraverso gli interessi in gioco nella causa.⁷⁸ Il tutto deve essere accertato sulla base dello statuto e delle attività pregresse.

Questa seconda precisazione è, concettualmente, la più innovativa e delicata dal punto di vista sistemico: essa rappresenta chiaramente una rottura con la giurisprudenza *Plaumann*.

Di fatto, nel paragrafo immediatamente successivo⁷⁹, l'Avvocata Generale dichiara inapplicabile tale giurisprudenza, in quanto essa esige che i ricorrenti siano individualizzati allo stesso modo del destinatario dell'atto. Per quanto riguarda l'interesse collettivo che è al centro della loro identità, tuttavia le associazioni stesse non sarebbero bersaglio di un legislatore o regolatore, ma la misura da esse impugnata sarebbe invariabilmente applicata «in virtù di una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto medesimo» e un'associazione non potrebbe probabilmente mai essere, come, ad esempio, un singolo azionista, individualmente

interessata «in base a criteri tipici dei membri di tale gruppo».⁸⁰

Di conseguenza, affinché le associazioni abbiano una propria legittimazione ad agire, deve essere possibile che esse siano individualizzate sulla base dei loro interessi individuali, che sono in realtà interessi collettivi e che sono lesi da situazioni oggettivamente determinate.⁸¹

L'Avvocata Generale ha sottolineato che una simile lettura non modifica i Trattati, non avendo la Corte ancora chiarito tali nozioni con riguardo alle associazioni che agiscono in nome proprio. Si propone, dunque, alla Corte, di interpretare l'incidenza diretta anche sulla base delle due condizioni.

Che il tema della legittimazione delle associazioni portatrici di interessi collettivi ecceda il perimetro della singola controversia è, del resto, acquisizione consolidata: esso è stato affrontato dalla dottrina soprattutto in materia ambientale e climatica, ove la rigidità dell'incidenza individuale ha condotto a un contenzioso sistemico privo di sbocchi.⁸² La questione oggi sollevata in *Medel* trasporta quel dibattito sul terreno dello Stato di diritto.

Non risulta chiaro, dopo l'analisi approfondita da Čapeta, se il Tribunale abbia, quindi, negato l'interesse diretto, l'interesse individuale o entrambi alle associazioni ricorrenti.

Per la legittimazione ad agire per conto dei propri membri, l'Avvocata Generale ha ritenuto che per quanto riguarda i traguardi F2G e F3G, i giudici polacchi che non siano oggetto delle decisioni della Sezione disciplinare non siano direttamente

⁷⁶ In questo caso, al paragrafo 207, l'Avvocata Generale opera una distinzione rispetto agli individui: infatti, quando il criterio viene applicato a questi ultimi, è necessaria la dimostrazione che l'atto impugnato sia una fonte diretta di modifica della situazione giuridica dell'individuo. Se tale formula di incidenza venisse applicata alle associazioni allo stesso modo dei singoli ricorrenti, le associazioni non potrebbero mai dimostrare la loro legittimazione ad agire, salvo per impugnare misure che incidono sulla situazione giuridica delle associazioni in quanto tali. A tale riguardo Čapeta ritiene che: «Gli atti che incidono sugli interessi collettivi da esse difesi non pregiudicherebbero la loro *situazione giuridica*. Di conseguenza, al fine di consentire una tutela giurisdizionale effettiva delle associazioni nella tutela dei propri interessi, la nozione di incidenza diretta deve essere adeguata alla loro specifica natura di tutela degli *interessi collettivi*».

⁷⁷ Conclusioni paragrafo 208.

⁷⁸ Ibid, paragrafo 209.

⁷⁹ Conclusioni paragrafo 210.

⁸⁰ A tal riguardo, si veda la sentenza del 15 luglio 2025, *BCE e Commissione/Corneli* (C-777/22 P e C-789/22 P, EU:C:2025:580, punti 75 e 76).

⁸¹ Conclusioni paragrafo 211.

⁸² O. KELLEHER, *Systemic Climate Change Litigation, Standing Rules and the Aarhus Convention*, in *Journal of Environmental Law*, 2021, p. 116 ss.; A. DANTHINNE, M. ELIANTONIO, M. PEETERS, *Justifying a Presumed Standing for Environmental NGOs: A Legal Assessment of Article 9(3) of the Aarhus Convention*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2022, vol. 31, n. 3, p. 411 ss.

interessati, ma che i giudici polacchi che abbiano subito sanzioni disciplinari soddisfino chiaramente la formula *Plaumann*. Per il traguardo F1G, invece, non risultano soddisfatti i requisiti di cui sopra.

Per quanto riguarda la legittimazione ad agire in nome proprio, invece, applicando il test al traguardo F1G, l'Avvocata Generale ha concluso che le ricorrenti sono direttamente e individualmente interessate in nome proprio: la difesa dell'indipendenza della magistratura, anche in Polonia, ne costituisce l'attività principale; anche F2G e F3G sono fonte diretta di effetti su tale interesse collettivo (e il margine discrezionale polacco è meramente teorico); infine, l'interesse specifico alla Polonia le distingue dalle associazioni che difendono lo Stato di diritto in generale.

6. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Le conclusioni nel caso *Medel* affrontano una questione di principio rimasta a lungo nell'ombra: se, e a quali condizioni, le associazioni che difendono interessi generali possano accedere in nome proprio al controllo di legittimità degli atti dell'Unione. La risposta proposta – fondata sulla nozione di «identità» dell'associazione e su una rilettura dell'incidenza diretta e individuale – si presenta come un'apertura prudente, che l'Avvocata Generale tiene ancorata ai requisiti dell'art. 263, quarto comma, T.F.U.E. per scongiurare derive di tipo *actio popularis*.

La proposta di Čapeta può leggersi come un'apertura significativa dell'accesso dei ricorrenti non privilegiati alla Corte, attraverso un ricalibro della giurisprudenza *Plaumann*.

Questo approccio risulta essere, ad oggi, il tentativo più esplicito di spostare il fondamento della legittimazione ad agire delle associazioni dalla mera logica rappresentativa ad una logica identitaria.

Nella medesima direzione si orientano i primi commenti alle conclusioni, i quali ne hanno colto concordemente la portata di apertura, seppur con accenti diversi.

Infatti, è stato innanzitutto osservato che la soluzione prospettata dall'Avvocata Generale non equivale né a un rovesciamento, né ad una radicale reinterpretazione della formula *Plaumann*, ma rappresenta una sua limitata estensione interpretativa, imperniata sulla concettualizzazione dell'identità delle associazioni portatrici di interessi collettivi, alle quali è riconosciuto un interesse proprio, distinto da quello dei singoli membri.⁸³ Letta in questa chiave, la proposta rivela una significativa contiguità con l'argomento dell'*action of a collective defending a collective good*, che l'associazione Sáminuorra aveva tentato di far valere in *Carvalho* e che la Corte aveva però lasciato inesaminato, in quanto dedotto per la prima volta in sede di impugnazione⁸⁴, nonché – come anticipato precedentemente – con le conclusioni dell'Avvocato Generale Emiliou in *Nicoventures Trading e a. c. Commissione*⁸⁵, ove era stata prospettata la legittimazione dell'associazione la cui attività statutaria essenziale risulti significativamente incisa dalla misura contestata.

Non sono, peraltro, mancati rilievi critici: è stato sottolineato che l'Avvocata Generale ha respinto l'argomento, pur speso dalle ricorrenti, secondo cui la disfunzione del sistema giudiziario polacco imporrebbe di per sé una lettura più permissiva dell'art. 263, quarto comma, T.F.U.E.: si tratterebbe di requisiti di rango primario, non modificabili dalla Corte nemmeno a fronte di ragioni imperative, secondo la linea *UPA-Carvalho*; e, sul piano fattuale, il sistema polacco non sarebbe compromesso al punto da precludere l'accesso alla Corte in via pregiudiziale.⁸⁶ L'esclusione di un approccio derogatorio, fondato sull'eccezionalità della situazione, è coerente con la vocazione generalizzante del criterio dell'identità collettiva; ma essa riporta in primo piano la questione, rimasta irrisolta, del confine fra reinterpretazione e modifica dell'art. 263, quarto comma, T.F.U.E. – confine assai meno netto di quanto la giurisprudenza della Corte lasci intendere, e che il *framework* dell'interesse identitario, adattando in misura non

⁸³ L. HILDT, *An Off-Ramp for the Plaumann Paradox: Access to Justice for Associations in the Medel AG Opinion*, in *Verfassungsblog*, 28 aprile 2026.

⁸⁴ Corte giust., 25 marzo 2021, C-565/19 P, punto 91.

⁸⁵ Corte giust., 18 dicembre 2025, C-731/23 P.

⁸⁶ Conclusioni paragrafi 151-154. Sul punto, A. WALCZAK, *op. cit.*

marginale i requisiti di ricevibilità, sembra aggirare piuttosto che sciogliere.⁸⁷

Si sottolinea, in conclusione, come nell'interpretare i due requisiti dell'incidenza diretta e individuale la Corte debba muoversi entro un limite preciso, già segnalato dall'Avvocato Generale Cosmas⁸⁸: non le è consentito istituire, *extra legem*, una terza categoria di ricorrenti accanto a quelle dei ricorrenti privilegiati e non privilegiati, che l'art. 263 T.F.U.E. fissa in modo tassativo. La questione che le conclusioni sollevano, tuttavia, è di natura diversa e non collide con tale limite.

Le associazioni che agiscono in nome proprio restano, a tutti gli effetti, ricorrenti non privilegiati, soggetti al medesimo test di ricevibilità e alle medesime condizioni dell'art. 263, quarto comma, T.F.U.E.: nessuna categoria nuova viene in rilievo, né alcun regime processuale differenziato. Ciò che muta non è la categoria del ricorrente, bensì la natura dell'interesse di cui esso è portatore – un interesse collettivo, strutturalmente irriducibile alla somma delle posizioni individuali dei membri e distinto da quello dei singoli, siano essi persone fisiche o società.

Riconoscere tale specificità non equivale dunque ad ampliare il novero dei legittimati, ma ad applicare le nozioni di incidenza diretta e individuale a un soggetto la cui posizione sostanziale è qualitativamente diversa. Che i medesimi requisiti si prestino a una declinazione modulata in funzione della posizione del ricorrente è, del resto, un dato acquisito della giurisprudenza, che ne ha da tempo calibrato l'applicazione a seconda della qualità e del ruolo di chi agisce. Su questo terreno – e soltanto su questo – può fondarsi una diversa interpretazione delle condizioni poste dall'art. 263, quarto comma, T.F.U.E.

La soluzione prospettata non è esente da fragilità: il criterio dell'identificabilità dell'associazione attraverso l'interesse collettivo di

cui è portatrice presenta contorni ancora imprecisi: lo statuto e le attività pregresse, cui l'Avvocata Generale rinvia quali parametri dell'accertamento, sono elementi che l'associazione stessa contribuisce a plasmare, e non è chiaro quale grado di specificità dell'oggetto sociale valga a differenziare la ricorrente dalle altre associazioni operanti nel medesimo campo. A ciò si aggiunge che, una volta respinto l'argomento fondato sull'inadeguatezza dei rimedi nazionali, il criterio è chiamato a reggere da solo l'intero peso dell'apertura: non vi è più, a sorreggerlo, l'eccezionalità della situazione polacca.

Non sembra, tuttavia, che tali rilievi costituiscano valida ragione per respingere a priori la proposta. Essi individuano, piuttosto, i compiti di elaborazione che alla Corte – e alla dottrina – spetterà assolvere. Nessun criterio di ricevibilità è mai stato, sin dalla sua enunciazione, *self-executing*: la stessa formula *Plaumann* nacque in termini di estrema genericità, e neanche sessant'anni di applicazione ne hanno definito totalmente i confini.

Esigere dall'Avvocata Generale una precisione che alla giurisprudenza è stata concessa di raggiungere per gradi significherebbe applicare alla proposta un metro che non si è mai applicato al criterio che essa intende temperare.

Vi è di più: quella che a prima vista appare come indeterminatezza si rivela, a un esame più attento, una scelta di metodo. Rifiutando la via dell'eccezione – la deroga giustificata dalla crisi dello Stato di diritto in un singolo Stato membro – e costruendo invece un criterio generale, applicabile in astratto non solo alle ricorrenti, l'Avvocata Generale ha evitato che l'apertura possa consumare la propria legittimità nella vicenda che l'ha occasionata. Un criterio ritagliato sulla Polonia sarebbe stato più fragile: sarebbe rimasto un precedente isolato, esposto all'obiezione di aver piegato il sistema dei rimedi a un'emergenza. La generalità, qui, è il prezzo della tenuta.

⁸⁷ Così, in particolare, A. WALCZAK, *op. cit.*, che riprende il rilievo di G. ÍÑIGUEZ, *The Long and Winding Road: AG Ćapeta's Opinion in Medel and Others v Council (C-555/24 P)*, in *EU Law Live*, 2026.

⁸⁸ Conclusioni dell'Avvocato Generale Cosmas del 23 settembre 1997, causa C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e a. c. Commissione*, EU:C:1997:421. La causa concerneva l'impugnazione proposta

da associazioni ambientaliste avverso una decisione della Commissione relativa al finanziamento, a valere sul FESR, della costruzione di due centrali elettriche nelle isole Canarie; il ricorso era stato dichiarato irricevibile dal Tribunale (ord. 9 agosto 1995, causa T-585/93) per difetto di incidenza individuale, e la Corte ne ha confermato la statuizione con sentenza del 2 aprile 1998, EU:C:1998:153.

Per queste ragioni si ritiene che la soluzione meriti adesione: non perché essa risolva ogni difficoltà, ma perché, allo stato, sembra essere l'unica che, entro i confini dell'art. 263, quarto comma, T.F.U.E., riconosce alle associazioni l'interesse di cui esse sono effettivamente portatrici, senza aprire all'*actio popularis* né forzare la lettera del Trattato.

L'alternativa, del resto, non è un criterio migliore: è la conservazione di un assetto nel quale l'atto che incide più gravemente su un interesse collettivo è, proprio per la sua portata generale, il meno sindacabile – un assetto in cui il paradosso denunciato dall'Avvocato Generale Jacobs più di vent'anni or sono non solo permane, ma si aggrava proprio là dove l'interesse in gioco è la tenuta dello Stato di diritto. È un costo che l'art. 47 della Carta non consente più di sostenere.

Le conclusioni in commento offrono alla Corte – per riprendere l'immagine impiegata in dottrina – una via d'uscita dal paradosso *Plaumann*, non una scorciatoia.

Resta da vedere se la Corte raccoglierà l'invito. Ove lo facesse, ne deriverebbe un rafforzamento non trascurabile dell'accesso alla giustizia a presidio dello Stato di diritto; ove non lo facesse, prevarrebbe la continuità con una giurisprudenza tradizionalmente restrittiva. In entrambi i casi, la vicenda conferma la centralità delle associazioni di giudici quali attori della tutela dell'indipendenza della magistratura nell'ordinamento dell'Unione.