



Ai confini del sistema completo di rimedi: le attuali vie di tutela giurisdizionale nell'ambito della PESC e l'opportunità di una loro revisione

Lorenzo Grossio*

SOMMARIO: 1. Introduzione: un sistema completo di rimedi nell'ambito di una *lex imperfecta*? – 2. I rimedi esperibili nell'ambito delle fattispecie previste dall'art. 275, par. 2, TFUE. – 3. I limiti alla giurisdizione della Corte di giustizia su atti e condotte PESC ulteriori rispetto a quelli definiti dall'art. 275, par. 2, TFUE. – 4. Il principio di autonomia quale ostacolo alla cognizione dei giudici nazionali su atti e condotte dell'Unione in materia PESC. – 5. Alcune riflessioni conclusive: l'opportunità di una riforma degli artt. 24 TUE e 275 TFUE.

1. *Introduzione: un sistema completo di rimedi nell'ambito di una lex imperfecta?*

A seguito dalla celebre affermazione della Corte di giustizia nella causa *Les Verts* – «il trattato ha istituito un sistema completo di rimedi

* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Torino, lorenzo.grossio@unito.it. L'Autore desidera ringraziare i Proff. Jacopo Alberti (Università degli Studi di Ferrara), Francesco Costamagna (Università degli Studi di Torino), Roberto Mastroianni (Università degli Studi di Napoli "Federico II" – Corte di giustizia dell'Unione europea), Alberto Miglio (Università degli Studi di Torino), Stefano Montaldo (Università degli Studi di Torino), la Dott.ssa Virginia Passalacqua (Università degli Studi di Torino) e il Prof. Michele Vellano (Università degli Studi di Torino) per i commenti e gli spunti di riflessione ricevuti. Ogni eventuale errore od omissione è imputabile all'Autore solo.

giuridici e di procedimenti»¹ – il paradigma della completezza è divenuto uno degli elementi qualificanti dell’assetto giurisdizionale dell’Unione². Tuttavia, quest’ultimo è delimitato dalle norme di diritto primario che, in base al principio di attribuzione, definiscono la giurisdizione della Corte di giustizia e i suoi rapporti con la cognizione dei giudici nazionali³. Laddove sussistano dei limiti alla giurisdizione della Corte tali da ridurre la sfera di tutela rispetto all’estensione dell’ordinamento dell’Unione, possono questi porre in dubbio l’assioma della completezza del sistema rimediale?

L’interrogativo si pone con particolare evidenza nell’ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC), caratterizzata a tutt’oggi da alcune importanti limitazioni alla tutela giurisdizionale. Nonostante il superamento della divisione in pilastri⁴, tale politica rimane «soggetta a norme e procedure specifiche»⁵ proprie del metodo intergovernativo e che implicano una più limitata giurisdizione della Corte. A norma degli artt. 275, par. 1, TFUE e 24, par. 1, TUE, la cognizione della Corte di giustizia non si estende in principio alla PESC. Tuttavia, il combinato di quest’ultima disposizione e dell’art. 275, par. 2, TFUE delinea due sfere di giurisdizione del giudice dell’Unione. Da un lato, la Corte è competente a giudicare sul rispetto della linea di demarcazione tra la PESC e le altre politiche UE definita dall’articolo 40 TUE⁶. Dall’altro lato, essa è altresì competente a conoscere delle cause aventi ad oggetto

¹ Corte giust. 23 aprile 1986, 294/83, *Les Verts/Parlamento*, punto 23.

² Tra le molte riaffermazioni di tale paradigma in giurisprudenza, v. Corte giust. 25 luglio 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio*, punti 38 e 40; 3 settembre 2008, C-402/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, punto 281; 3 ottobre 2013, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, punto 92.

³ *Ex multis*, v. K. LENAERTS, I. MASELIS, K. GUTMAN, *EU Procedural Law*, Oxford, 2014, p. 3.

⁴ Per un’analisi complessiva delle conseguenze del Trattato di Lisbona sulle competenze della Corte in ambito PESC, *ex multis*, si rinvia a C. HILLION, *A Powerless Court? The European Court of Justice and the EU Common Foreign and Security Policy*, in M. CREMONA, A. THIES (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges*, Oxford, 2014, p. 47 ss.

⁵ Art. 24, par. 1, TUE.

⁶ Come sottolineato in dottrina, tale sfera di giurisdizione rafforza la linea di demarcazione tra PESC e altre politiche materiali tracciata dall’art. 40 TUE (v. M. E. BARTOLONI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC)*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L’azione esterna dell’Unione europea*, Napoli, 2021, p. 256).

la «legittimità di talune decisioni»⁷, categoria di atti limitata dall'art. 275, par. 2, TFUE a quelli che prevedono misure restrittive⁸.

Tali disposizioni sono conseguenza del carattere di *lex imperfecta* della PESC⁹, così come della volontà degli Stati membri di sottrarre la maggior parte delle decisioni di politica estera allo scrutinio giurisdizionale in ragione del loro contenuto politico¹⁰. Tuttavia, per quanto la lettera dei Trattati qualifichi la giurisdizione della Corte come eccezionale, la giurisprudenza della Corte post-Lisbona ha determinato un'inversione di prospettiva. Essendo la PESC sottoposta al quadro di valori e principi che informa l'ordinamento dell'Unione – nel cui contesto lo stato di diritto e il principio di tutela giurisdizionale effettiva rivestono importanza cruciale¹¹ – le limitazioni alla giurisdizione della Corte previste dagli artt. 24 TUE e 275 TFUE vanno intese quali eccezioni rispetto alla competenza generale di cui gode il giudice del Kirchberg ai sensi dell'art. 19 TUE. Di conseguenza, tali limiti devono essere interpretati restrittivamente¹².

⁷ Art. 24, par. 1, TUE.

⁸ Art. 275, par. 2, TFUE. Con riguardo alla natura peculiare degli atti impositivi di misure restrittive, per tutti, v. S. POLI, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Napoli, 2019.

⁹ Espressione tratta dalle conclusioni dell'Avv. gen. Wahl, del 7 aprile 2016, C-455/14 P, *H/Consiglio e Commissione*, par. 38.

¹⁰ In dottrina, *ex multis*, v. L. LONARDO, *The Political Question Doctrine as Applied to Common Foreign and Security Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 22, n. 4, 2017, p. 571 ss.; G. BUTLER, *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy*, Oxford, 2019, pp. 151, 206-208.

¹¹ In dottrina, per tutti, v. M. CREMONA, “*Effective Judicial Review is of the Essence of the Rule of Law*”: *Challenging Common Foreign and Security Policy Measures Before the Court of Justice*, in *EP*, vol. 2, n. 2, 2017, p. 671 ss.

¹² *Ex multis*: Corte giust. 24 giugno 2014, C-658/11, *Parlamento/Consiglio*, punto 70; 6 ottobre 2020, C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran/Consiglio*, punto 32; 28 marzo 2017, C-72/15, *Rosneft*, punto 74. Tale orientamento giurisprudenziale è stato seguito dalla Corte rispetto alle limitazioni alla sua giurisdizione relativamente con riguardo agli atti del Terzo pilastro vigenti precedentemente al Trattato di Lisbona: v. Corte giust. 27 febbraio 2007, C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistia e a./Consiglio*, punto 53 e *Segi e a./Consiglio*, sopra citata, punto 53. In senso contrario rispetto a tale ricostruzione, è stato autorevolmente sostenuto in dottrina che, in ragione della specificità della PESC rispetto agli altri settori dell'ordinamento UE, l'art. 24 TUE «si sostituisce all'art. 19 TUE e non procede per derogazione». Così, R. BARATTA, *La iurisdictio in ambito PESC: la dubbia ratio decidendi della Corte di giustizia*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2024, p. 308.

La giurisprudenza denota dunque una lettura espansiva della giurisdizione della Corte¹³, approccio che pone la necessità di definire in via ermeneutica il confine ultimo della sfera di tutela in materia PESC. Tale esigenza è più che mai attuale alla luce della prassi recente delle istituzioni, la quale testimonia un sempre maggior ricorso a strumenti PESC in risposta alle sfide che caratterizzano l’attuale scenario globale¹⁴. Nonostante la rinnovata centralità della PESC, il paradigma della completezza del sistema rimediabile dell’Unione continua a coesistere con una sfera di giurisdizione della Corte più ristretta rispetto all’ambito materiale di tale politica¹⁵.

Il presente contributo intende dunque offrire una ricostruzione sistematica dell’attuale assetto dei rimedi giurisdizionali in ambito PESC, valutando così se l’attuale quadro di diritto primario permetta di delineare un sistema di tutela effettivamente completo.

L’analisi proposta si articola lungo tre direttrici. Lo scritto individua innanzitutto le categorie di rimedi esperibili nell’ambito del controllo sulla legittimità di atti e condotte dell’Unione in materia PESC (2). Il successivo profilo attiene invece all’estensione dell’ambito materiale della giurisdizione della Corte rispetto a fattispecie non ricomprese nelle due sfere di competenza definite dall’art. 275, par. 2, TFUE. Prendendo le mosse dalla recente giurisprudenza della Corte, il contributo intende dimostrare che la giurisdizione di quest’ultima non può spingersi fino ad ammettere l’impugnazione di qualsiasi atto PESC, privando di significato il richiamo a «talune decisioni» di cui all’art. 24,

¹³ Per tutti, v. P. VAN ELSUWEGE, *Judicial Review and the Common Foreign and Security Policy: Limits to the Gap-Filling Role of the Court of Justice*, in *CMLR*, vol. 58, n. 6, 2021, p. 1739.

¹⁴ Si pensi, per esempio, all’ampio ricorso a misure restrittive nel contesto del conflitto russo-ucraino. *Ex multis*, v. K. MEISSNER, C. GRAZIANI, *The Transformation and Design of EU Restrictive Measures Against Russia*, in *Journal of European Integration*, vol. 45, n. 3, 2023, p. 377 ss., così come a misure di assistenza militare finanziate attraverso lo Strumento europeo per la pace, *ex multis*, v. M. E. BARTOLONI, *First-Ever EU Funding of Lethal Weapons: ‘Another Taboo Has (Lawfully) Fallen*, in *EP*, vol. 7, n. 1, 2022, p. 379 ss.; M. VELLANO, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell’Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, in *DUE*, n. 1, 2022, p. 121 ss., e, infine, all’avvio di una missione militare di addestramento delle forze armate ucraine e di una operazione navale a protezione delle imbarcazioni mercantili nel Mar Rosso (EUNAVFOR Aspides).

¹⁵ S. POLI, *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still Imperfect but Gradually Subject to the Rule of Law*, in *CMLR*, vol. 54, n. 6, 2017, p. 1816.

par. 1, TUE (3). Rispetto alle fattispecie che restano così escluse dalla cognizione della Corte, lo scritto mette in evidenza che un eventuale ricorso alla giurisdizione nazionale risulterebbe profondamente pregiudizievole per l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione (4). Di conseguenza, l'analisi conclude per l'opportunità di una riforma degli artt. 24 TUE e 275 TFUE, tale da porre rimedio alla persistente tensione tra l'architettura del sistema rimediale in ambito PESC e l'effettività della tutela giurisdizionale che consegue al valore dello stato di diritto (5).

2. I rimedi esperibili nell'ambito delle fattispecie previste dall'art. 275, par. 2, TFUE

Con riguardo alle fattispecie PESC che i Trattati rimettono alla cognizione della Corte di giustizia, la lettera dell'art. 275, par. 2, TFUE sembrerebbe ammettere unicamente la possibilità di esperire il ricorso per annullamento. Tuttavia, la tutela degli individui rispetto all'operato delle istituzioni si esplica altresì attraverso il rinvio pregiudiziale di validità¹⁶, l'eccezione di invalidità¹⁷ e il ricorso in responsabilità¹⁸.

La giurisprudenza della Corte ha posto parziale rimedio a tale lacuna nel dettato dei Trattati. Come noto, nella sentenza *Rosneft* il giudice dell'Unione ha posto in evidenza il carattere complementare del rinvio pregiudiziale di validità rispetto al ricorso per annullamento. Infatti, tale mezzo «assolve una funzione essenziale per garantire la tutela giurisdizionale effettiva»¹⁹, completando il sistema di controllo sulla legittimità di atti PESC²⁰. Di conseguenza, l'art. 275, par. 2, TFUE non può essere interpretato nel senso che osti alla giurisdizione della Corte in sede pregiudiziale circa la validità di atti in materia di misure restrittive²¹.

¹⁶ Art. 267 TFUE.

¹⁷ Art. 277 TFUE.

¹⁸ Artt. 268 e 340 TFUE.

¹⁹ *Rosneft*, sopra citata, punto 71.

²⁰ Sul ruolo determinante del paradigma della completezza del sistema di rimedi nell'economia della sentenza *Rosneft*, v. G. BUTLER, *A Question of Jurisdiction: Art. 267 TFEU Preliminary References of a CFSP Nature*, in *EP*, vol. 2, n. 1, 2017, p. 207.

²¹ *Rosneft*, sopra citata, punto 68. In dottrina, *ex multis*, v. S. POLI, *The Common Foreign Security Policy after Rosneft*, cit., p. 1809.

Nella medesima prospettiva, la Corte ha altresì ammesso l’esperibilità avverso atti PESC dell’eccezione di invalidità prevista dall’art. 277 TFUE. Tale strumento costituisce parte integrante del sistema di tutela rispetto all’illegittimità degli atti dell’Unione²² in quanto abilita le parti ad eccepire, nel contesto di un giudizio già instaurato davanti alla Corte, l’illegittimità di disposizioni di diritto derivato che costituiscono il fondamento dell’atto oggetto del procedimento²³. Proprio in ambito PESC, l’art. 277 TFUE è stato invocato con successo davanti al Tribunale nella causa *KF/CSUE*. La controversia originava da un ricorso per annullamento e per risarcimento danni in relazione a misure disciplinari adottate nei confronti di una funzionaria del Centro Satellitare dell’Unione. Giudicando sull’eccezione di invalidità sollevata dalla ricorrente, il Tribunale ha accertato l’illegittimità della disposizione dello Statuto del personale di tale organismo che attribuiva alla sola commissione di ricorso interna la competenza a giudicare sulla validità delle decisioni del Direttore del Centro²⁴.

Muovendo da simili considerazioni relative all’effettività della tutela giurisdizionale e alla completezza del sistema rimediabile dell’Unione, la sentenza della causa *Bank Refah Kargaran* ha chiarito che il controllo sulla legittimità dell’operato dell’Unione nell’ambito delle misure restrittive si estende anche alla tutela risarcitoria²⁵. Nonostante l’art. 275, par. 2, TFUE non contempli espressamente il ricorso in responsabilità, anche tale mezzo deve ritenersi esperibile per garantire l’effettiva tutela giurisdizionale richiesta dall’art. 47 della Carta²⁶.

La questione relativa all’ammissibilità in ambito PESC del rinvio pregiudiziale di interpretazione è recentemente emersa nella causa *Neves 77 Solutions*, concernente l’interpretazione dell’art. 2, par. 2, lett.

²² In tal senso, v. *Rosneft*, sopra citata, punto 66, così come le conclusioni dell’Avv. gen. Wathelet, del 10 gennaio 2018, C-266/16, *Western Sahara Campaign UK*, par. 48.

²³ M. L. TUFANO, *Art. 277 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell’Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 2174 ss., spec. p. 2179 ss.

²⁴ Tribunale 25 ottobre 2018, T-286/15, *KF/CSUE*, punti 155-160.

²⁵ F. BESTAGNO, *Danni derivanti da misure restrittive in ambito PESC e azioni di responsabilità contro l’UE*, in *rivista.eurojus.it*, n. 4, 2020, p. 282.

²⁶ *Bank Refah Kargaran/Consiglio*, sopra citata, punto 34.

a) della decisione 2014/512/PESC in materia di misure restrittive disposte nel contesto del conflitto russo-ucraino²⁷. La richiesta del giudice del rinvio derivava dalla mancata trasposizione di tale disposizione nel regolamento (UE) 833/2014, atto non-PESC adottato sulla base dell'art. 215 TFUE al fine di attuare la già citata decisione PESC prescrivendo le corrispondenti misure restrittive. Le conclusioni presentate dall'AG Ćapeta in tale causa avevano suggerito che la Corte non potesse ritenersi competente ad interpretare decisioni PESC. Secondo l'Avvocato generale, un'eventuale competenza pregiudiziale della Corte in simili circostanze abiliterebbe il giudice dell'Unione a rimettere in causa il significato attribuito dalle istituzioni alle disposizioni controverse²⁸. Di converso, gli artt. 24 TUE e 275 TFUE limiterebbero la cognizione della Corte alla sola legittimità della disposizione PESC nel significato voluto dalle istituzioni stesse²⁹.

La sentenza della Corte propone una diversa ricostruzione³⁰. Secondo il giudice del Kirchberg, la competenza conferita al Consiglio in base all'art. 215 TFUE è di natura vincolata, in quanto richiede che tale istituzione dia esecuzione alle misure individuate nella decisione PESC senza poter operare una scelta tra di esse od ometterne alcune.³¹ Pertanto, la giurisdizione della Corte in sede pregiudiziale «non può

²⁷ È interessante notare come la Corte sia stata investita dell'interpretazione di disposizioni in materia di misure restrittive anche nella causa C-313/24, *Opera Laboratori Fiorentini*. Tuttavia, tale causa non sembrerebbe sollevare dubbi in merito alla giurisdizione della Corte, in quanto il quesito pregiudiziale concerne l'interpretazione di una disposizione del regolamento (UE) 833/2014, atto non-PESC fondato sull'art. 215 TFUE, e non sulla decisione PESC che ne costituisce il presupposto.

²⁸ Conclusioni dell'Avv. gen. Ćapeta, del 23 novembre 2023, C-351/22, *Neves 77 Solutions*, par. 75.

²⁹ *Ibidem*. Nel caso di specie, le Conclusioni dall'Avv. gen. Ćapeta propongono di aggirare la questione interpretativa attraverso una riformulazione dei quesiti pregiudiziali. Secondo l'Avvocato generale, essi implicherebbero l'interpretazione non già della decisione PESC, bensì dei diritti e principi generali dell'Unione assunti come parametro per valutare la compatibilità della normativa nazionale di attuazione delle misure restrittive con il diritto dell'Unione. Come rilevato in dottrina, tale impostazione appare difficilmente condivisibile, in quanto aprirebbe la strada ad un aggiramento dei limiti alla giurisdizione della Corte definiti dagli artt. 24 TUE e 275 TFUE. In argomento, S. POLI, F. FINELLI, *Le misure restrittive russe davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea: le tendenze giurisprudenziali emergenti*, in *DUE*, n. 3, 2023, pp. 8-9.

³⁰ Corte giust. 10 settembre 2024, C-351/22, *Neves 77 Solutions*.

³¹ *Ivi*, punto 46.

subire limitazioni per il fatto che il Consiglio non ha adottato tutte le misure necessarie sul fondamento dell’articolo 215, paragrafo 1, TFUE»³².

La sentenza *Neves 77 Solutions* sembrerebbe risolvere solamente in parte il problema dell’esperibilità del rinvio pregiudiziale di interpretazione in materia PESC. L’operatività del principio di diritto espresso dalla Corte appare limitato allo specifico contesto normativo da cui la causa origina, ovvero la mancata trasposizione di una misura restrittiva nell’ambito di un regolamento *ex art. 215 TFUE*, atto non-PESC rispetto al quale «i giudici dell’Unione dispongono di tutte le competenze conferite loro dal diritto primario»³³. Resta invece dubbia l’esperibilità del rinvio pregiudiziale di interpretazione rispetto ad atti PESC che, pur non avendo ad oggetto la previsione di misure restrittive, rientrano nella sfera di cognizione della Corte di giustizia³⁴. Al riguardo, la risposta negativa proposta dall’Avvocato generale Čapeta appare difficilmente condivisibile. Infatti, essa sembrerebbe fondarsi sull’assunto che il giudizio di legittimità possa prescindere da qualsivoglia attività interpretativa rispetto alla disposizione in oggetto. Tuttavia, salvo i casi in cui il significato di quest’ultima sia autoevidente o lo scrutinio verta esclusivamente sul rispetto di condizioni procedurali dell’atto, il giudizio di legittimità necessita sempre di un preliminare esercizio ermeneutico per determinare la portata degli effetti della disposizione³⁵. Come suggerito dalle conclusioni dell’Avvocato generale Wathelet nella causa *Rosneft*, l’interpretazione costituisce un *quid minus* rispetto al giudizio di validità³⁶. Pertanto, sarebbe contraddittorio ritenere che la Corte possa esercitare in via pregiudiziale quest’ultimo e non anche il primo.

Va infine rilevato come la Corte non abbia finora riconosciuto la propria giurisdizione in sede di ricorso in carenza. Tuttavia, l’argomento fondato sull’effettività della tutela giurisdizionale

³² *Ivi*, punto 48.

³³ *Ivi*, punto 39.

³⁴ Si veda *infra*, par. 3.

³⁵ In tal senso, v. Corte giust. 22 febbraio 1990, C-221/88, *CECA/Busseni*, punto 14.

³⁶ Conclusioni dell’Avv. gen. Wathelet, del 31 maggio 2016, C-72/15, *Rosneft*, par. 73-76. In dottrina, v. N. BERGAMASCHI, *La sentenza Bank Refah Kargaran: l’evoluzione del controllo giurisdizionale sulla PESC*, in *EP*, vol. 5, n. 3, 2020, p. 1381.

sembrerebbe permettere di concludere in senso positivo. Infatti, essendo tale rimedio preordinato a garantire tutela rispetto a condotte omissive delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione³⁷, la giurisprudenza della Corte ha chiarito che il ricorso in carenza e il ricorso in annullamento «sono l'espressione di uno stesso rimedio giuridico»³⁸. Alla luce del grado di discrezionalità che caratterizza la PESC, la sussistenza di un obbligo positivo in capo alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione in tale ambito costituisce un'ipotesi forse difficilmente configurabile. Tuttavia, qualora tale eventualità si verificasse, anche il ricorso in carenza dovrebbe ritenersi esperibile nei settori in cui la Corte gode di giurisdizione.

All'esito di tale primo filone di analisi, è possibile affermare che il concetto di «controllo della legittimità» richiamato dall'art. 275, par. 2, TFUE vada inteso in senso ampio, ricomprendendo tutti i mezzi giurisdizionali previsti dai Trattati per la tutela degli individui rispetto all'operato delle istituzioni dell'Unione.

3. I limiti alla giurisdizione della Corte di giustizia su atti e condotte PESC ulteriori rispetto a quelli definiti dall'art. 275, par. 2, TFUE

Può la cognizione del giudice dell'Unione investire atti e condotte PESC diversi da quelli contemplati dall'art. 275, par. 2, TFUE? La Corte ha avuto modo di confrontarsi con tale interrogativo in due gruppi di cause.

In primo luogo, il giudice dell'Unione è stato chiamato a sindacare la legittimità degli atti PESC relativi alla conclusione di accordi internazionali³⁹. Da un lato, la Corte è da ritenersi competente ai sensi dell'art. 40 TUE a giudicare sui ricorsi aventi ad oggetto la scelta della base giuridica dell'atto sottoposto a scrutinio⁴⁰. Dall'altro lato, la cognizione della Corte si estende all'intera procedura, in quanto

³⁷ G. PALMISANO, *Art. 265 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 2086.

³⁸ Si vedano le sentenze: Corte giust. 18 novembre 1970, 15/70, *Chevalley/Commissione*, punto 6; 26 novembre 1996, C-68/95, *T. Port*, punto 59.

³⁹ Corte giust. 24 giugno 2014, C-658/11, *Parlamento/Consiglio (Accordo UE-Mauritius)*; 14 giugno 2016, C-263/14, *Parlamento/Consiglio (Accordo UE-Tanzania)*.

⁴⁰ *Parlamento/Consiglio (Accordo UE-Tanzania)*, sopra citata, punto 42.

quest’ultima è disciplinata in via generale dall’art. 218 TFUE⁴¹. Essendo la Corte competente a conoscere della corretta applicazione di tale disposizione, gli artt. 24 TUE e 275 TFUE non configurano un’eccezione a tale sfera di competenza per il solo motivo che l’atto rientra nell’ambito della PESC.

In secondo luogo, il giudice dell’Unione è stato adito con riferimento alla legittimità di atti adottati dagli organi di vertice di organismi⁴² o missioni⁴³ istituiti nell’ambito della PESC. Rispetto a tali fattispecie, la Corte è giunta a riconoscersi competente in ragione dell’oggetto degli atti impugnati, il quale implicava un nesso materiale con disposizioni non-PESC. Nella causa *Elitaliana*, il ricorrente impugnava un atto di aggiudicazione di un appalto bandito nell’ambito della missione Eulex Kosovo. Tale procedura era soggetta, a norma della decisione istitutiva della missione⁴⁴, alla disciplina in materia di esecuzione del bilancio UE, della cui corretta interpretazione e applicazione la Corte è competente in via generale a conoscere. In tali circostanze, un eventuale difetto di giurisdizione ai sensi degli artt. 24 TUE e 275 TFUE avrebbe recato pregiudizio alle prerogative della Corte in materia non-PESC⁴⁵. La medesima logica è riscontrabile nelle pronunce della Corte nelle cause *H/Consiglio e Commissione e CSUE/KF*, aventi ad oggetto la legittimità di atti relativi alla gestione del personale nell’ambito della PSDC. In entrambi i casi, la giurisdizione della Corte non può essere esclusa – né in forma annullatoria⁴⁶, né risarcitoria⁴⁷ – in quanto gli atti PESC impugnati costituiscono atti di gestione del personale, sul cui controllo la Corte è

⁴¹ *Ibidem*, punto 68; *Parlamento/Consiglio (Accordo UE-Mauritius)*, punto 72. In dottrina, v. R. A. WESSEL, *Lex Imperfecta: Law and Integration in European Foreign and Security Policy*, in *EP*, vol. 1, n. 2, 2016, p. 459.

⁴² Corte giust. 25 giugno 2020, C-14/19 P, *CSUE/KF*.

⁴³ Corte giust. 12 novembre 2015, C-439/13 P, *Elitaliana/Eulex Kosovo*; 19 luglio 2016, C-455/14 P, *H/Consiglio e Commissione*.

⁴⁴ Art. 16, parr. 2-4, dell’azione comune 2008/124/PESC del Consiglio, del 4 febbraio 2008, relativa alla missione dell’Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO).

⁴⁵ *Elitaliana/Eulex Kosovo*, sopra citata, punto 49.

⁴⁶ Sul punto, v. *H/Consiglio e Commissione*, sopra citata.

⁴⁷ Sul punto, v. *CSUE/KF*, sopra citata.

competente in via generale in base all'art. 270 TFUE⁴⁸. Anche nei casi in cui le disposizioni dello Statuto dei funzionari non trovino applicazione, i principi di tutela giurisdizionale effettiva e di uguaglianza ostano alla sottrazione di atti di gestione del personale al sindacato della Corte⁴⁹.

Nonostante le specificità di ciascuno dei due gruppi di pronunce, essi riflettono un approccio comune. È infatti possibile desumere che la giurisdizione del giudice dell'Unione si estenda ad atti PESC diversi da quelli previsti dal dettato dell'art. 275, par. 2, TFUE qualora tale cognizione implichi uno scrutinio circa l'interpretazione o l'applicazione di una o più disposizioni che esulano da quest'ultima politica. In simili controversie, la mera circostanza che gli atti oggetto di impugnazione o le condotte rilevanti per la tutela risarcitoria siano stati assunti nell'ambito della PESC non può di per sé sola determinare un difetto di giurisdizione della Corte.

Tale criterio appare condivisibile da un punto di vista sistematico. Tuttavia, la recentissima pronuncia della Corte nelle cause riunite *KS e KD/Consiglio e a.* sembrerebbe porlo in discussione.⁵⁰ La causa consisteva nell'impugnazione dell'ordinanza del Tribunale che, sulla base del combinato disposto degli artt. 24 TUE e 275 TFUE, aveva dichiarato il difetto di giurisdizione in sede risarcitoria rispetto a talune condotte asseritamente illegittime tenute dalla missione Eulex Kosovo⁵¹. Le condotte contestate non presentavano un nesso con disposizioni non-PESC. Tuttavia, i ricorsi in oggetto lamentavano una violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta. Riguardo alla giurisdizione della Corte, l'AG Čapeta e la Corte hanno seguito linee argomentative divergenti.

⁴⁸ *H/Consiglio e Commissione*, sopra citata, punto 44. Sul punto, in dottrina, v. P. VAN ELSUWEGE, *Upholding the Rule of Law in the Common Foreign and Security Policy: H v. Council*, in *CMLR*, vol. 54, n. 3, 2017, p. 855. Tale conclusione sembrerebbe basarsi sull'assunto che l'esclusione della giurisdizione della Corte in ambito PESC non possa estendersi fino a ricomprendere gli atti di ordinaria amministrazione parte degli organi e organismi operanti nell'ambito della PESC. Sul punto, G. BUTLER, *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy*, cit., p. 169.

⁴⁹ *CSUE/KF*, sopra citata, punti 62 e 66.

⁵⁰ Corte giust. 10 settembre 2024, cause riunite C-29/22 P e C-44/22 P, *KS e KD/Consiglio e a.*

⁵¹ Tribunale, ord. 10 novembre 2021, T-771/20, *KS e KD/ Consiglio e a.*

Secondo la prospettiva avanzata dall’Avvocato generale, allo stato attuale di progressiva “costituzionalizzazione” della PESC⁵², la tutela dell’individuo da violazioni dei diritti fondamentali dinanzi alla Corte di giustizia non potrebbe trovare un limite negli articoli 24 TUE e 275 TFUE⁵³. L’accoglimento di tale ricostruzione avrebbe implicato un completo aggiramento dell’art. 24 TUE. Infatti, l’AG Čapeta identificava il legame con disposizioni non-PESC rilevante per integrare la giurisdizione della Corte non già nell’oggetto dell’atto o della condotta contestati, quanto piuttosto nel motivo di ricorso⁵⁴. Di conseguenza, tale soluzione avrebbe fondato la giurisdizione della Corte sulla base di un motivo di ricorso – consistente nella violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta – esperibile avverso qualsiasi atto PESC, e non invece nei confronti solamente di «talune decisioni» come prescritto dall’art. 24, par. 1, TUE⁵⁵.

Con la propria pronuncia, la Corte giunge a riconoscere la propria giurisdizione nella causa *KS e KD/ Conseil e. a.*, seppur seguendo una linea argomentativa diversa rispetto a quella dell’Avvocato generale. Infatti, il giudice dell’Unione propone una rilettura in senso espansivo del principio di diritto espresso nelle sentenze *Elitaliana/Eulex*

⁵² Per un’analisi dei profili relativi alla progressiva “costituzionalizzazione” della PESC, *ex multis*, v. P. EECKHOUT, *The EU’s Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism* in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 265 ss.; R. A. WESSEL, *Integration and Constitutionalisation in EU Foreign and Security Policy*, in R. SCHÜTZE (ed.), *Globalisation and Governance: International Problems, European Solutions*, Cambridge, 2018, p. 339 ss.

⁵³ Conclusioni dell’Avv. gen. Čapeta, *KS e KD/ Conseil e. a.*, sopra citate, par. 121.

⁵⁴ In tal senso, v. C. CONTARTESE, *Conclusioni dell’AG Čapeta nelle cause KS/KD (C-29/22 P e C-44/22 P) e Neves (C-351/22) del 23 novembre 2023, ovvero come la CGUE dovrebbe assicurarsi che “qualsiasi treno che possa arrivare a Strasburgo deve prima fermarsi a Lussemburgo”?*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024, p. 327.

⁵⁵ Il limite ultimo posto dall’art. 24, par. 1, TUE alla cognizione della Corte, limitata per tale effetto a «talune decisioni», non sembrerebbe nemmeno superabile attraverso una lettura di tale disposizione alla luce dell’art. 47 della Carta. Infatti, in un diverso filone giurisprudenziale, la Corte ha avuto modo di chiarire che il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva non abilita la Corte a superare le condizioni e i limiti posti dai Trattati stessi per l’esercizio della tutela giurisdizionale (Corte giust. 25 marzo 2021, C-565/19 P, *Carvalho e a./Parlamento e Consiglio*, punto 69; nello specifico, la causa concerneva il possibile aggiramento delle condizioni poste dall’art. 263 TFUE per il *locus standi* di soggetti provati dinanzi alla Corte). In tal senso, si veda sopra citata, punti 73 e 93.

*Kosovo*⁵⁶, *H/Consiglio e a.*⁵⁷ e *CSUE/KF*⁵⁸ precedentemente esaminate. Secondo la Corte, tali pronunce porterebbero ad affermare «in sostanza»⁵⁹ che la competenza a valutare la legittimità o ad interpretare atti PESC al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 275, par. 2, TFUE «può fondarsi sulla circostanza che gli atti e le omissioni in questione non sono direttamente collegati alle scelte politiche o strategiche effettuate dalle istituzioni, dagli organi e organismi dell'Unione nell'ambito della PESC»⁶⁰. Di conseguenza, l'esclusione della cognizione della Corte su atti e condotte PESC diversi da quelli previsti dall'art. 275, par. 2, TFUE dovrebbe dirsi limitata alle sole ipotesi in cui l'oggetto del ricorso rappresenti il risultato dell'esercizio di una scelta politica o strategica nell'ambito della politica estera.

Tale argomentazione si presta ad alcune obiezioni. Nonostante la Corte ponga la sentenza *KS e KD/Consiglio e a.* in continuità con la giurisprudenza precedente, quest'ultima manifestava un approccio differente. Infatti, la sentenza in esame ha riconosciuto sussistente la giurisdizione della Corte pur in mancanza di un nesso tra l'oggetto della causa e disposizioni non-PESC. Come risulta dalle pronunce precedentemente analizzate, un legame di tal genere permetterebbe senz'altro di giustificare l'attrazione di un atto o di una condotta PESC alla sfera di cognizione della Corte. Infatti, tale ipotesi non comporta un'espansione della sfera di giurisdizione delineata dall'art. 275, par. 2, TFUE, quanto piuttosto la valorizzazione della competenza non-PESC della Corte in ragione di un nesso di natura normativa con quest'ultima. In mancanza di un simile legame con la cognizione non-PESC del giudice dell'Unione – come nel caso *KS e KD/Consiglio e a.* – la giurisdizione della Corte non può che essere valutata sulla base degli artt. 24 TUE e 275 TFUE. Anche se interpretate restrittivamente, il tenore di queste ultime disposizioni, caratterizzato dall'indicazione di specifiche categorie di atti soggetti a scrutinio, difficilmente può essere inteso fino ad ammettere una cognizione generalizzata su atti o condotte PESC per il solo motivo che non implicano scelte strategiche.

⁵⁶ *Ivi*, punto 49.

⁵⁷ *Ivi*, punto 55.

⁵⁸ *Ivi*, punto 66.

⁵⁹ *KS e KD/ Consiglio e a.*, sopra citata, punto 116.

⁶⁰ *Ibidem*.

Pertanto, a parere di chi scrive solamente un nesso tra l’oggetto di un atto o di una condotta UE in ambito PESC e disposizioni di diritto dell’Unione che esulano da quest’ultima politica dovrebbe dirsi idoneo a fondare la giurisdizione della Corte di giustizia in fattispecie diverse da quelle previste dall’art. 275, par. 2, TFUE.

4. *Il principio di autonomia quale ostacolo alla cognizione dei giudici nazionali su atti e condotte dell’Unione in materia PESC*

La conclusione del precedente paragrafo può apparire insoddisfacente sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali. È dunque legittimo chiedersi se l’esistenza di una sfera di atti non impugnabili e di condotte non contestabili – neppure se lesive dei diritti fondamentali – entri in tensione con il valore dello stato di diritto su cui l’Unione si fonda ai sensi dell’art. 2 TUE. Quest’ultimo si impone non soltanto agli Stati membri, ma anche alle istituzioni dell’Unione⁶¹, i cui atti devono essere soggetti a scrutinio giurisdizionale⁶².

A fronte di tali criticità, si è talvolta sostenuto in dottrina che tali lacune di tutela debbano essere colmate dalle corti nazionali, le quali sono parte integrante del sistema giurisdizionale istituito dai Trattati⁶³. Tale ipotesi è stata evocata in giurisprudenza dalla presa di posizione dell’AG Kokott relativa alla compatibilità con i Trattati dell’accordo di adesione dell’Unione alla Convenzione EDU del 2013. Con riguardo alla possibilità che le limitazioni alla giurisdizione in ambito PESC ostino all’adesione dell’Unione alla Convenzione, l’Avvocato generale ha affermato che «anche nel caso in cui la PESC venga attuata da istituzioni, organi od altri organismi dell’Unione con modalità che toccano in modo diretto e individuale il singolo, quest’ultimo non si vede preclusa la strada verso i giudici nazionali qualora egli non possa

⁶¹ *Ex multis*, v. A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell’Unione europea: violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, p. 88.

⁶² *Les Verts/Parlamento*, sopra citata, punto 23.

⁶³ In particolare, v. R. BARATTA, *op. cit.*, p. 309; O. POLLICINO, G. MUTO, *Corte di giustizia dell’Unione europea e sindacato giurisdizionale: cosa rimane fuori e perché. Il caso degli atti PESC*, in *rivista.eurojus.it*, n. 1, 2023, pp. 98-100.

eccezionalmente ricevere una tutela giurisdizionale direttamente dinanzi ai giudici dell'Unione»⁶⁴.

In senso favorevole a tale soluzione, alcuni autori hanno sottolineato che – diversamente dalla Corte di giustizia, la cui competenza trova fondamento nei Trattati – le corti nazionali godono di una giurisdizione generale che origina dal rispettivo ordinamento costituzionale⁶⁵. Tale competenza trova un limite nelle disposizioni dei Trattati che conferiscono giurisdizione esclusiva alla Corte di giustizia per determinate controversie. Aderendo a tale prospettiva, l'effetto delle limitazioni alla giurisdizione della Corte di giustizia previste dagli artt. 24 TUE e 275 TFUE non implicherebbe un vuoto di tutela, bensì una ri-espansione della competenza di cui godono le giurisdizioni nazionali⁶⁶.

Il dettato dell'art. 274 TFUE sembrerebbe corroborare l'ipotesi di una competenza di queste ultime in ambito PESC. Infatti, tale disposizione prevede che «[f]atte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dell'Unione europea dai trattati, le controversie nelle quali l'Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali». Dunque, nonostante le attribuzioni del giudice del Kirchberg e le limitazioni imposte dai Trattati alla sua cognizione, queste ultime non possono implicare una sottrazione di competenze alle corti nazionali⁶⁷. Inoltre, l'art. 274 TFUE sembrerebbe confermare che l'Unione può stare in giudizio davanti ad

⁶⁴ Presa di posizione dell'Avv. gen. Kokott, del 13 giugno 2014, 2/13, par. 99. Nell'ambito del Terzo pilastro, la medesima ipotesi era stata sostenuta dall'Avv. gen. Mengozzi in relazione alle fattispecie in cui la Corte non godeva di competenza in base all'art. 35 TUE vigente precedentemente alla riforma di cui al Trattato di Lisbona (conclusioni dell'Avv. gen. Mengozzi, del 26 ottobre 2006, C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía e a./Consiglio e Segi e a./Consiglio*, punto 99).

⁶⁵ C. HILLION, R. A. WESSEL, *'The Good, the Bad and the Ugly': three levels of judicial control over the CFSP*, in S. BLOCKMANS, P. KOUTRAKOS (eds.), *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham, 2018, p. 82 ss.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ In tal senso, v. P. KOUTRAKOS, *Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy*, in *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 67, n. 1, 2018, p. 30.

un giudice nazionale e le sue istituzioni sono in principio tenute a dare seguito alle pronunce di quest’ultimo⁶⁸.

Nonostante l’art. 274 TFUE riconosca il carattere generale e originario della cognizione dei giudici nazionali, appare opportuno sottolineare che quest’ultima trova un limite rispetto agli atti e alle condotte dell’Unione nel principio di autonomia dell’ordinamento UE. Tale principio costituisce una delle conseguenze della natura dell’Unione quale «ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale»⁶⁹. In quanto distinto e unitario⁷⁰, solamente l’ordinamento UE può determinare le condizioni di legittimità degli atti e delle condotte dell’Unione, indipendentemente dalle fonti di diritto internazionale⁷¹ e di diritto interno⁷². È proprio al fine di preservare l’autonomia del diritto dell’Unione che i Trattati hanno istituito un sistema giurisdizionale garante dell’uniforme interpretazione e applicazione del diritto UE⁷³. Nonostante i giudici nazionali siano parte

⁶⁸ Sui profili esecutivi delle sentenze delle Corti nazionali nei confronti dell’Unione, v. A. BARONE, *Art. 274 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell’Unione europea*, cit., pp. 2162-2163.

⁶⁹ Corte giust. 5 febbraio 1963, 26/62, *Van Gend en Loos*, punto 23. Sul punto, in dottrina, v. A. MIGLIO, *Autonomia dell’ordinamento dell’Unione europea e risoluzione delle controversie in materia di investimenti*, in A. SPAGNOLO, S. SALUZZO (a cura di), *La responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali: nuove fattispecie e problemi di attribuzione e di accertamento*, Milano, 2017, pp. 304-305; V. MORENO-LAX, K. S. ZIEGLER, *Autonomy of the EU Legal Order a General Principle? On the Risks of Normative Functionalism and Selective Constitutionalisation*, in K. S. ZIEGLER, P. J. NEUVONEN, V. MORENO-LAX (eds.), *Research Handbook on General Principles in EU Law*, Cheltenham, 2022, pp. 230-231.

⁷⁰ R. BARENTS, *The Autonomy of Community Law*, The Hague, 2004, p. 211 ss.

⁷¹ Al contempo, è stato autorevolmente sostenuto in dottrina che il principio di autonomia dell’ordinamento dell’Unione non implica che quest’ultimo perda il proprio originario radicamento nel diritto internazionale. Così, B. DE WITTE, *European Union Law: How Autonomous is its Legal Order?*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, vol. 65, n. 1, 2010, p. 143 ss., spec. p. 146 ss.).

⁷² R. BARENTS, *op. cit.*, p. 262.

⁷³ A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *DUE*, n. 1, 2019, p. 9 ss.; L. LIONELLO, *L’autonomia dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea. Significato, portata e resistenze alla sua applicazione*, Torino, 2024, p. 40; P. IANNUCELLI, *La Corte di giustizia e l’autonomia del sistema giurisdizionale dell’Unione europea: quousque tandem?*, in *DUE*, n. 2, 2018, p. 283; C. ECKES, *The Autonomy of the EU Legal Order*, in *Europe and the World*, vol. 4, n. 1, 2020, p. 4; S. VEZZANI, *L’autonomia dell’ordinamento giuridico dell’Unione Europea. Riflessioni all’indomani del parere 2/13 della Corte di giustizia*, in *RDI*, vol. 99, n. 1, 2016, p. 78.

di tale sistema, l'esercizio di giurisdizione da parte di questi ultimi rispetto ad atti e condotte PESC recherebbe pregiudizio all'autonomia del diritto dell'Unione. Infatti, una diversa soluzione finirebbe per sottoporre le condizioni di legittimità di atti e condotte PESC ad uno scrutinio esclusivamente nazionale, con conseguente pregiudizio per l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione.

In particolare, la Corte di giustizia ha escluso sin dalla sentenza *Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost* che i giudici nazionali possano esercitare uno scrutinio sulla validità di un atto di diritto derivato⁷⁴. Una diversa soluzione minerebbe l'uniformità nell'interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione, necessità derivante dal principio di autonomia e che è «particolarmente imperiosa quando sia in causa la validità di un atto comunitario»⁷⁵. La medesima esigenza si pone anche con riguardo alla tutela risarcitoria rispetto a condotte poste in essere dalle istituzioni dell'Unione. Infatti, anche questa categoria di fattispecie implica uno scrutinio di legittimità assumendo il rispetto di norme di diritto dell'Unione come parametro di riferimento⁷⁶.

Rispetto a tali considerazioni, si è sostenuto in dottrina che la sentenza *Foto-Frost* non possa precludere il riconoscimento di giurisdizione in capo ai giudici nazionali in materia PESC⁷⁷. Secondo quest'ultima posizione, l'operatività del principio di diritto espresso in tale pronuncia presupporrebbe che la Corte di giustizia sia competente rispetto all'oggetto della controversia, circostanza per la quale il giudice dell'Unione risulti «l'organo più indicato a pronunciarsi sulla validità degli atti»⁷⁸. Di converso, l'assenza di giurisdizione in capo alla Corte non consentirebbe di escludere la cognizione delle corti nazionali sulla base della sentenza *Foto-Frost*⁷⁹.

⁷⁴ Corte giust. 22 ottobre 1987, C-314/85, punti 14-15. Più precisamente, possono dichiarare tali atti come validi, ma non dichiararli invalidi.

⁷⁵ *Ibidem*, sopra citata, punto 15.

⁷⁶ Proprio per tale motivo la giurisprudenza costante della Corte ha affermato che l'art. 268 TFUE conferisce ad essa giurisdizione esclusiva: *ex multis*, v. Corte giust. 15 luglio 2021, C-758/21, *OH (Immunité de juridiction)*, punti 21-22.

⁷⁷ C. HILLION, R. A. WESSEL, *op. cit.*, pp. 84-85; A. HINAREJOS, *Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars*, Oxford, 2009, pp. 127-128.

⁷⁸ *Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost*, sopra citata, punto 16.

⁷⁹ C. HILLION, R. A. WESSEL, *op. cit.*, p. 84. In senso contrario, si vedano le conclusioni dell'Avv. gen. Wahl, *H/Consiglio e Commissione*, sopra citate, par. 102,

Cionondimeno, il principio secondo il quale i giudici nazionali non possono dichiarare invalidi gli atti di diritto dell’Unione consegue alla necessità non soltanto di evitare incongruenze tra la giurisprudenza della Corte di giustizia e delle corti nazionali, ma anche, più in generale, di evitare che la cognizione di queste ultime determini un pregiudizio per l’autonomia dell’ordinamento dell’Unione. In mancanza di norme che disciplinino l’attribuzione di competenza tra i ventisette Stati membri, tutti i sistemi giurisdizionali nazionali potrebbero ritenersi provvisti di giurisdizione. Tale circostanza implica un doppio ordine di problematiche. In primo luogo, un medesimo atto PESC potrebbe essere ritenuto al contempo valido da un giudice nazionale e illegittimo da un diverso giudice. Un simile scenario appare profondamente problematico: come sottolineato dalla Corte di giustizia nel parere 2/13, l’«esistenza di divergenze fra i giudici degli Stati membri sulla validità degli atti comunitari potrebbe compromettere la stessa unità dell’ordinamento giuridico comunitario»⁸⁰.

In secondo luogo, anche nell’ipotesi in cui fosse possibile individuare norme di diritto dell’Unione o di diritto internazionale privato idonee a regolare simili conflitti di giurisdizione, quest’ultima circostanza non permetterebbe in ogni caso di scongiurare gravi pregiudizi per l’uniforme interpretazione del diritto dell’Unione e, di conseguenza, per la sua autonomia. Nell’ambito dello scrutinio di legittimità su un atto o una condotta PESC, il giudice nazionale sarebbe chiamato ad applicare disposizioni di diritto UE. In una simile circostanza, il rinvio pregiudiziale – «chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai Trattati»⁸¹ – costituisce uno strumento indispensabile per assicurare «l’unità di interpretazione del diritto dell’Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l’autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell’ordinamento istituito dai Trattati»⁸². Come si è visto in precedenza⁸³, il rinvio pregiudiziale di interpretazione dovrebbe

secondo le quali tale principio di diritto «è parimenti applicabile al settore della PESC, sebbene non esista un giudice dell’Unione che possa esercitare tale competenza».

⁸⁰ *Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost*, sopra citata, punto 15.

⁸¹ Corte giust. parere 18 dicembre 2014, 2/13, punto 176.

⁸² *Ex multis*, v. Corte giust. 21 dicembre 2023, C-718/21, *Krajowa Rada Sądownictwa (Maintien en fonctions d’un juge)*, punto 43.

⁸³ V. par. 2, *supra*.

ritenersi ammissibile in materia PESC solamente nell'ambito della sfera di competenza materiale definita dai Trattati. Pertanto, proprio in ragione dei limiti alla giurisdizione della Corte, il giudice nazionale potrebbe sollevare un rinvio pregiudiziale in un limitato insieme di ipotesi. In particolare, il ricorso allo strumento pregiudiziale sarebbe precluso ogni qual volta l'oggetto della causa verta esclusivamente su disposizioni PESC rispetto alle quali la Corte di giustizia non è competente ai sensi degli artt. 24 TUE e 275 TFUE. Vista l'impossibilità di garantire la loro uniforme interpretazione in sede pregiudiziale, tali disposizioni di diritto dell'Unione finirebbero per essere sottoposte ad uno scrutinio di natura esclusivamente nazionale, con conseguente pregiudizio per l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione.

Alla luce di tali considerazioni, il riconoscimento di giurisdizione in capo ai giudici nazionali comporterebbe un profondo pregiudizio per l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione. Anziché colmare le lacune del «sistema completo di rimedi e procedure», un'eventuale cognizione a livello nazionale della legittimità degli atti e delle condotte dell'Unione in materia PESC si situerebbe, almeno parzialmente, al di fuori del sistema rimediario definito dai Trattati, sottoponendo così le condizioni di legittimità dell'azione UE ad uno scrutinio di natura esclusivamente nazionale.

5. Alcune riflessioni conclusive: l'opportunità di una riforma degli artt. 24 TUE e 275 TFUE

I paragrafi precedenti hanno messo in luce come i limiti alla giurisdizione della Corte di giustizia in ambito PESC determinino delle lacune di tutela non colmabili a Trattati vigenti. Nonostante la possibilità di esperire l'intera gamma di rimedi a tutela dell'individuo rispetto all'illegittimità dell'azione dell'Unione, gli artt. 24 TUE e 275 TFUE implicano la sottrazione di determinate fattispecie PESC al sindacato giurisdizionale. In aggiunta alle ipotesi contemplate dall'art. 275, par. 2, TUE – atti che implicano una violazione dell'art. 40 TUE o che prevedono misure restrittive – l'analisi ha dimostrato come la cognizione della Corte di giustizia si possa estendere anche a tutti gli atti e le condotte il cui oggetto implichi un nesso con disposizioni non-

PESC su cui la Corte è competente a statuire ai sensi dell’art. 19 TUE. Al di fuori di tali fattispecie, il vuoto di tutela non è colmabile da parte delle giurisdizioni nazionali senza arrecare un grave pregiudizio all’autonomia dell’ordinamento dell’Unione.

Sussiste dunque una tensione, immanente al sistema delineato dai Trattati, tra la sfera di tutela in materia PESC e il paradigma della completezza del sistema rimediabile, corollario del principio di tutela giurisdizionale effettiva e, in ultima istanza, del valore dello Stato di diritto? Nella vigenza dell’attuale quadro di diritto primario, si potrebbe concludere che il complesso dei rimedi è effettivo e completo nei limiti della sfera di giurisdizione definita dai Trattati stessi. Come talvolta sottolineato in giurisprudenza, il sistema giurisdizionale operante in ambito PESC «è il risultato di una scelta consapevole degli autori dei Trattati, i quali hanno deciso di non attribuire alla Corte una competenza generale e assoluta»⁸⁴. L’effettività della tutela giurisdizionale incontrerebbe dunque il limite dettato dagli artt. 24 TUE e 275 TFUE, disposizioni che godono del rango di diritto primario al pari degli artt. 19 TUE e 47 della Carta. Seguendo tale prospettiva, il sistema rimediabile in ambito PESC dovrebbe dirsi completo: gli artt. 24 TUE e 275 TFUE definiscono l’ampiezza della sfera di tutela fissata dai “signori dei Trattati”, e solo rispetto a quest’ultima la completezza del sistema rimediabile dovrebbe essere parametrata.

Tuttavia, la volontà degli Stati membri nella redazione dei Trattati non costituisce l’unica pietra angolare dell’ordinamento dell’Unione. Il progressivo approfondimento dell’integrazione europea ha portato allo sviluppo di una dimensione valoriale e sostanzialmente costituzionale, la quale costituisce del pari una delle fondamenta dell’Unione stessa. Pertanto, da un lato, l’inclusione della PESC nel quadro “costituzionale” dell’Unione implica che anche tale politica si fondi sul rispetto dello Stato di diritto⁸⁵. Dall’altro lato, il combinato disposto dagli artt. 24 TUE e 275 TFUE impedisce la sottoposizione di alcune categorie di atti e condotte PESC a scrutinio giurisdizionale, nonostante

⁸⁴ Conclusioni dell’Avv. gen. Wahl, *H/Consiglio e Commissione*, sopra citate, par. 49. In senso simile, vedi *Segi e a./Consiglio*, sopra citata.

⁸⁵ *H/Consiglio e Commissione*, sopra citate, punto 41.

quest'ultimo costituisca uno dei presupposti proprio dello Stato di diritto⁸⁶.

Ove la volontà degli Stati membri risultante dalla lettera dei Trattati e il quadro di valori e principi che formano l'identità costituzionale dell'Unione entrino in contraddizione, non sempre l'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale è idonea a offrire una ricostruzione coerente dell'ordinamento. Qualora non sia possibile superare le aporie del sistema in via ermeneutica, solamente una riforma dei Trattati può raggiungere tale scopo.

Tale è il caso dei limiti alla giurisdizione della Corte di giustizia dettati dagli artt. 24 TUE e 275 TFUE. Per quanto il dibattito sulla possibilità di avviare un processo di modifica dei Trattati sviluppatosi negli scorsi mesi⁸⁷ sembri ormai aver perso slancio, una rinnovata riflessione circa l'adeguatezza dell'attuale architettura dei rimedi in ambito PESC appare quanto mai attuale e opportuna, soprattutto alla luce della sentenza nelle cause riunite *KS e KD/Consiglio e a.* Nonostante a Trattati invariati la linea argomentativa proposta dalla Corte si esponga a obiezioni⁸⁸, la conclusione a cui giunge in tale pronuncia suggerisce, in prospettiva, un valido punto di approdo per una opportuna revisione della disciplina di diritto primario. Infatti, il principio di diritto espresso nella sentenza dimostra come la separazione tra atti e omissioni PESC che riflettono scelte politiche o strategiche da quelli relativi alla mera gestione amministrativa rappresenti una possibile soluzione per porre rimedio alla tensione tra i limiti alla giurisdizione della Corte in materia PESC e il quadro "costituzionale" dell'Unione.

Peraltro, un simile ripensamento della linea di demarcazione tra atti PESC impugnabili e quelli sottratti al sindacato giurisdizionale avrebbe il merito di allineare la disciplina UE agli standard dettati dalla Corte di

⁸⁶ *Ex multis*, v. Corte giust. 6 ottobre 2015, C-362/14, *Schrems*, punto 95.

⁸⁷ Tra le varie iniziative, va certamente richiamato il *Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform – Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*. Per un'analisi, v. A. MIGLIO, *Riforma dell'Unione e integrazione differenziata: l'eterno ritorno di un binomio classico*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2023, p. 264 ss., nonché la risoluzione del Parlamento europeo, del 22 novembre 2023, sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati, di cui si dirà *infra* (cfr. n. 87).

⁸⁸ Si veda *supra*, par. 3.

Strasburgo. Infatti, la giurisprudenza della Corte EDU ha ammesso talvolta la legittimità di limitazioni alla competenza giurisdizionale rispetto ad atti strettamente attinenti alle scelte politiche nell’ambito delle relazioni internazionali⁸⁹. Si tratta di un profilo di particolare importanza, in quanto pregiudiziale rispetto all’adesione dell’Unione alla Convenzione EDU. Come sottolineato nel Parere 2/13, il difetto di giurisdizione della Corte di giustizia su alcuni atti e condotte PESC comporterebbe, in caso di adesione alla CEDU, l’attribuzione di tale scrutinio alla sola Corte di Strasburgo, in violazione del principio di autonomia dell’ordinamento UE⁹⁰. Il nuovo progetto di accordo di adesione, definito nel marzo 2023⁹¹, non prevede alcuna disposizione volta a superare tale problematica⁹². Pertanto, in mancanza di un allineamento della sfera giurisdizionale della Corte in materia PESC agli standard derivanti dagli artt. 6 e 13 della Convenzione EDU, la strada verso l’adesione dell’Unione a quest’ultima rimarrebbe sostanzialmente preclusa⁹³.

Come dimostrato in precedenza⁹⁴, l’argomentazione proposta dalla Corte nella sentenza *KS e KD/ Consiglio e a.* per giungere a tale risultato sconta le debolezze derivanti dall’attuale dettato del Trattati. È

⁸⁹ Corte EDU 14 settembre 2022, ricc. nn. 24384/19 44234/20, *H.F. e altri/Francia*, punto 281, richiamata nelle motivazioni della sentenza *KS e KD/Consiglio*, sopra citata, punto 78.

⁹⁰ Parere 2/13, sopra citato, punti 252-257.

⁹¹ Gruppo “46+1”, *Final Consolidated Version of the Draft Accession Instruments*, 17 March 2023, disponibile a www.rm.coe.int/final-consolidated-version-of-the-draft-accession-instruments/1680aaaecd (ultimo accesso il 6 luglio 2024).

⁹² Sul punto, si veda N. BERGAMASCHI, *Prime considerazioni sul nuovo tentativo di adesione dell’Unione alla CEDU e sui suoi principali ostacoli*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024, p. 29. L’Autore sottolinea come una precedente versione della bozza di accordo prevedesse un meccanismo di attribuzione ai singoli Stati membri della responsabilità per atti e condotte PESC nei casi in cui questi siano oggetto di un ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo e la Corte di giustizia difetti di giurisdizione in merito. Tuttavia, tale meccanismo è stato accantonato in quanto di difficile applicazione sul piano pratico (*ivi*, pp. 41-42).

⁹³ Come recentemente sottolineato in dottrina, la sentenza *KS e KD/Consiglio* sembrerebbe manifestare la volontà della Corte di superare gli ostacoli che la propria limitata giurisdizione in materia PESC pone rispetto all’adesione alla Convenzione EDU. Sul punto, D. SARMIENTO, S. IGLESIAS SÁNCHEZ, *KS and Neves 77: Paving the Way to the EU’s Accession to the ECHR*, in *eulawlive.com*, 12 September 2024, disponibile a www.eulawlive.com/insight-ks-and-neves-77-paving-the-way-to-the-eu-accession-to-the-echr/.

⁹⁴ Si veda *supra*, par. 3.

dunque opportuno domandarsi se quest'ultimo, caratterizzato dalla completa esclusione della giurisdizione della Corte rispetto ad alcune categorie di atti, sia davvero necessario per preservare la discrezionalità che caratterizza tale politica. Del resto, l'esigenza di separare l'alveo delle scelte politiche e da quello della giurisdizione non caratterizza solamente la PESC, bensì l'intero ordinamento dell'Unione⁹⁵. Rispondendo a tale esigenza, la Corte di giustizia ha saputo modulare l'intensità del proprio scrutinio nel giudizio di validità sugli atti di diritto derivato. Infatti, la giurisprudenza della Corte manifesta una certa deferenza rispetto alla sfera delle scelte politiche esercitate dal decisore sovranazionale, le quali possono investire «scelte di natura politica, economica e sociale, e in cui è chiamato ad effettuare valutazioni complesse»⁹⁶. Seguendo tale approccio, anche la giurisprudenza in materia di legittimità di misure restrittive manifesta un atteggiamento di *self-restraint* rispetto alle scelte di politica internazionale⁹⁷.

Il carattere intergovernativo della PESC rende l'esigenza di preservazione delle scelte politiche dalla cognizione del giudice ancor

⁹⁵ In tal senso, v. conclusioni dell'Avv. gen. Čapeta, *KS e KD/ Conseil e. a.*, sopra citate, par. 115. Sul tema, in dottrina, v. K. LENAERTS, *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Communities*, in *CMLR*, vol. 28, n. 1, 1991, p. 11 ss. La medesima esigenza è emersa in maniera evidente nella vicenda giurisprudenziale che ha visto coinvolte la Corte di giustizia e il *Bundesverfassungsgericht* con riferimento alla legittimità del programma di cd. *quantitative easing* attuato dalla BCE. A fronte delle stringenti condizioni poste dalla corte tedesca, nelle sentenze *Gauweiler* e *Weiss* la Corte di giustizia ha ribadito che la BCE gode di un ampio potere discrezionale che implica una limitazione dell'intensità dello scrutinio condotto dal giudice dell'Unione (Corte giust. 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler e a.*, punti 68-69; 11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss e a.*, punti 73, 91-92). In dottrina, *ex multis*, A. BOBIC, M. DAWSON, *Quantitative Easing at the Court of Justice – Doing Whatever It Takes to Save the Euro: Weiss and Others*, in *CMLR*, vol. 56, n. 4, 2019, p. 1024.

⁹⁶ *Ex multis*, v. *Rosneft*, sopra citata, punto 146. Il medesimo approccio si impone rispetto allo scrutinio di atti UE che sottendono valutazioni di natura eminentemente tecnica o scientifica. Sul punto, v. E. VOS, *The European Court of Justice in the Face of Scientific Uncertainty and Complexity*, in M. DAWSON, B. DE WITTE, E. MUIR (eds.), *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Cheltenham, 2013, p. 142 ss.

⁹⁷ V., ad esempio, Corte giust. 16 novembre 2011, C-548/09 P, *Bank Melli Iran/Consiglio*, punto 115; 28 novembre 2013, C-348/12 P, *Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, punto 124; 7 aprile 2016, C-266/15 P, *Central Bank of Iran/Consiglio*, punto 53.

più sensibile rispetto ad altri settori del diritto dell’Unione⁹⁸. Tuttavia, gli elementi poc’anzi richiamati dimostrano come la cognizione della Corte possa subire limitazioni senza la necessità di negare la sua giurisdizione. Del resto, la recente giurisprudenza della Corte in materia PESC mostra come sia particolarmente arduo – se non impossibile – identificare *a priori*, attraverso una categorizzazione per materia, gli atti PESC costituenti esercizio di scelte politiche⁹⁹. La maggior parte degli atti PESC implica profili attinenti sia alla discrezionalità politica, sia all’esecuzione o attuazione di quest’ultima. Una categorizzazione come quella che caratterizza il vigente art. 275, par. 2, TFUE escluderebbe intere categorie di atti dallo scrutinio giurisdizionale, senza la possibilità per la Corte – a meno di ricorrere a ricostruzioni potenzialmente opinabili, come quella proposta nella sentenza *KS e KD/Consiglio e a.*¹⁰⁰ – di conoscere dei profili non rilevanti per le scelte politiche o strategiche. Pertanto, un mero ampliamento delle categorie di atti di cui all’art. 275, par. 2, TFUE non sarebbe idoneo a superare la contraddizione insita nel sistema.

Sarebbe dunque opportuno rimuovere i limiti posti dagli artt. 24 TUE e 275 TFUE, aprendo le porte ad una giurisdizione in via generale da parte della Corte di giustizia sugli atti e sulle condotte dell’Unione in ambito PESC. La proposta di riforma approvata dal Parlamento europeo nel novembre del 2023 sembrerebbe procedere in tale direzione¹⁰¹. Infatti, gli emendamenti nn. 45 e 206 sono tesi a riformare gli artt. 24 TUE e 275 TFUE per affermare una giurisdizione generale

⁹⁸ Ciò è dovuto non solo al carattere intergovernativo della PESC, ma anche al fatto che, come ricordato dall’Avv. gen. Wahl, «nella maggiore parte degli Stati membri dell’Unione (se non in tutti), i giudici nazionali applicano tradizionalmente talune riserve alla giustiziabilità degli atti statali nel settore della politica estera» (conclusioni dell’Avv. gen. Wahl, *H/Consiglio e Commissione*, sopra citate, punto 45).

⁹⁹ Aspetto evidenziato anche dalle conclusioni dell’Avv. gen. Wahl, *H/Consiglio e Commissione*, sopra citate, che hanno ritenuto non convincente la distinzione proposta dalla Commissione tra “atti di politica estera sovrana” e “atti di esecuzione” (parr. 60-64). A sostegno di tale conclusione, v. O. POLLICINO, G. MUTO, *op. cit.*, p. 94.

¹⁰⁰ Si veda *supra*, par. 3.

¹⁰¹ Nonostante in passato tale opzione sia stata ritenuta difficilmente realizzabile in ragione del timore degli Stati membri rispetto a un potenziale attivismo da parte della Corte in ambito PESC: P. VAN ELSUWEGE, *EU External Action After the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance Between Delimitation and Consistency*, in *CMLR*, vol. 47, n. 4, 2010, p. 1001.

in capo alla Corte nell'ambito della PESC¹⁰². Una simile soluzione potrebbe essere accompagnata da una disposizione di nuova introduzione che affermi che lo scrutinio della Corte non può rimettere in causa le scelte di politica internazionale assunte dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione per il perseguimento degli obiettivi generali di politica estera e di sicurezza ai sensi dell'art. 21 TUE. Nonostante la generalità della sua formulazione, tale disposizione valorizzerebbe nel dettato dei Trattati la necessaria tutela della sfera di discrezionalità del decisore politico, lasciando al contempo un sufficiente margine di flessibilità alla Corte per definire il limite della propria cognizione alla luce delle peculiarità di ciascun atto o condotta contestati.

Una simile riforma dei Trattati non costituirebbe una negazione del carattere intergovernativo della PESC che, in mancanza di un'ulteriore spinta integrazionista¹⁰³, continuerebbe invece a riflettersi nelle procedure decisionali e nelle istituzioni coinvolte in tale politica. Piuttosto, il superamento dei limiti alla giurisdizione della Corte porterebbe a compimento il processo di "costituzionalizzazione" della PESC, restituendo un sistema di rimedi completo e finalmente esteso all'intero ordinamento dell'Unione.

¹⁰² Risoluzione del Parlamento europeo, del 22 novembre 2023, sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i Trattati. Nonostante la chiarezza dell'intenzione espressa dal Parlamento europeo nella redazione di tali emendamenti, appare opportuno porre in evidenza in margine all'analisi un rilievo tecnico riguardo alla loro formulazione. Infatti, se da un lato l'emendamento n. 45 mira a riscrivere l'art. 24, par. 1, TUE nel senso di ammettere la giurisdizione della Corte in materia PESC e l'emendamento n. 206 è volto a sopprimere l'art. 275, par. 2, TFUE, dall'altro lato si segnala la mancanza di un emendamento soppressivo del par. 1 del medesimo articolo, necessario per allineare tale disposizione all'art. 24 TUE (potenzialmente) novellato.

¹⁰³ Rispetto all'opportunità di una maggiore integrazione si veda, per tutti, C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la difesa comune?*, in *DUE*, n. 1, 2022, p. 9 ss., spec. pp. 36-38.

ABSTRACT (ITA)

Nell’ambito della PESC, gli artt. 24 TUE e 275 TFUE limitano la giurisdizione della Corte di giustizia alla verifica della legittimità delle decisioni che invadono la sfera di altre competenze o che prevedono misure restrittive. Tuttavia, a fronte a crescenti istanze di tutela nell’ambito di tale politica, la giurisprudenza della Corte si caratterizza per una lettura espansiva della propria giurisdizione, ulteriormente testimoniata dalle recenti sentenze *KS e KD/Consiglio e a.* e *Neves 77 Solutions*. Tale approccio pone la necessità di definire in via ermeneutica il confine ultimo della sfera di tutela in materia PESC. Attraverso un’analisi critica della più recente giurisprudenza, il contributo offre una ricostruzione sistematica dell’assetto dei rimedi giurisdizionali in ambito PESC, valutando così se l’attuale quadro di diritto primario delinei un sistema di tutela effettivamente completo. In primo luogo, l’articolo argomenta per l’esperibilità in materia PESC dell’intera gamma di rimedi previsti dai Trattati a tutela dell’individuo rispetto all’azione dell’Unione. In secondo luogo, diversamente da quanto affermato dalla Corte nella sentenza *KS e KD/Consiglio e a.*, il contributo dimostra come la giurisdizione del giudice dell’Unione rispetto a fattispecie diverse da quelle previste dall’art. 275, par. 2, TFUE si estenda agli atti e condotte che implicino un nesso con disposizioni non-PESC. Al di fuori di tali fattispecie, il vuoto di tutela non è colmabile da parte delle giurisdizioni nazionali senza arrecare un grave pregiudizio all’autonomia dell’ordinamento dell’Unione. Lo scritto conclude dunque per l’opportunità di riformare gli artt. 24 TUE e 275 TFUE, così da porre rimedio all’attuale tensione che sussiste tra, da un lato, la limitata giurisdizione della Corte e, dall’altro lato, il principio di tutela giurisdizionale effettiva e il valore dello stato di diritto.

ABSTRACT (ENG)

In the CFSP context, Arts 24 TEU and 275 TFEU limit the jurisdiction of the Court of Justice to those decisions affecting other EU competencies or providing for restrictive measures. However, in the

wake of increasing calls for protection under this policy, the Court's case-law features an expansive interpretation of the Court's jurisdiction, further evidenced by the recent rulings in *KS and KD v Council and Others* and *Neves 77 Solutions*. This approach highlights the need to identify the ultimate boundary of the sphere of judicial protection in CFSP matters. Through a critical analysis of the most recent case-law, the article offers a systematic reconstruction of the framework of remedies in the CFSP context, thus assessing whether the Treaties establish a genuinely complete system of judicial protection. First, the article argues for the availability under the CFSP of the full range of remedies provided by the Treaties to protect the individual against Union action. Secondly, by departing from what the Court affirmed in *KS and KD v Council and Others*, the contribution demonstrates that the jurisdiction of Union courts outside the hypotheses referred to in Article 275(2) TFEU extends to all acts and conduct whose object involves a connection with non-CFSP provisions. Further to these cases, the gap in judicial protection cannot be filled by the national courts without seriously undermining the autonomy of the Union legal order. Therefore, the paper concludes by emphasising the opportunity of reforming Articles 24 TEU and 275 TFEU to remedy the current tension between, on the one hand, the Court's limited jurisdiction and, on the other hand, the principle of effective judicial protection and the value of the rule of law.